

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
LIBERTÉ DES BANQUES

ET LE
PROBLÈME DE LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
le 14 décembre 1934, à 14 heures.

PAR
NGUYEN-KIM-LOAN

Président.....	M. ESCARRA, professeur.
Suffragants.....	{ MM. HAMEL, professeur.
	AMIAUD, professeur.

BORDEAUX
IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET, DELMAS, SUCESSEUR
6, Place Saint-Christoly

—
1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
LIBERTÉ DES BANQUES

ET LE

PROBLÈME DE LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

le 14 décembre 1934, à 14 heures.

PAR

NGUYEN-KIM-LOAN

<i>Président</i>	M. ESCARRA, <i>professeur</i> .
<i>Suffragants</i>	{ MM. HAMEL, <i>professeur</i> .
	AMIAUD, <i>professeur</i> .

BORDEAUX

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET, DELMAS, SUCCESSEUR

6, Place Saint-Christoly

—
1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être con-
sidérées comme propres à leurs auteurs.



THÈSE

POUR LE DOCTORAT

LA LIBERTÉ DES BANQUES

ET LE

PROBLÈME DE LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE

INTRODUCTION

Le problème de la protection de l'épargne préoccupe plus ou moins le monde économique, politique, ainsi que le grand public lui-même, selon que le pays traverse des crises financières plus ou moins aiguës.

Après chaque « affaire » retentissante, ce problème rebondit et fait l'objet de nombreuses enquêtes, de nombreuses initiatives parlementaires, de nombreux écrits.

Tout a été dit sur la manière dont le problème se pose, sur les solutions qu'il convient d'adopter, sur les méthodes et les remèdes propres à encourager l'épargne.

Aussi bien, notre modeste contribution dans ce domaine serait-elle superflue, s'il était dans nos intentions d'étudier la constitution de l'épargne et ses lois.

Il suffit de reprendre à ce sujet les cours du savant professeur Rist, qui a apporté à ce problème une contribution de méditations, de science et de clarté telle que nous

n'oserions prétendre après lui donner quelque intérêt à un travail concernant des questions semblables.

Nous ne chercherons pas également à étudier, sous son aspect général, le problème de l'épargne et de la protection complète qu'on voudrait essayer d'étendre sur les épargnants, en perdant parfois trop de vue l'adage bien connu : « Aide-toi, le ciel t'aidera. »

En effet, ce problème a des aspects nombreux, et il apparaît, au simple examen, que la solution ne peut être unique.

A y bien réfléchir, il y a autant de problèmes de protection de l'épargne qu'il y a de façons dont l'épargne peut s'investir.

L'épargne peut tout d'abord s'investir en placements d'Etat.

Il y a donc un problème de protection des épargnes confiées aux Etats eux-mêmes.

C'est peut-être le plus grave, car, de plus en plus, l'Etat absorbe les épargnes privées pour ses besoins budgétaires, qu'il s'agisse d'emprunts à long terme ou à court terme, que les économies s'investissent en valeurs émises par l'Etat, qu'elles s'accumulent au crédit des comptes ouverts dans les organismes financiers de l'Etat (Caisse des dépôts et consignations par exemple) ou dans les autres qu'il contrôle (Caisses d'épargne, Caisses de crédits municipaux, etc.); la question peut se poser de savoir comment le prêteur peut avoir une sécurité absolue.

Envisagé sous cet aspect, ce problème présente un grand intérêt; et notre pensée revit les heures douloureuses de l'inflation, génératrice du cours forcé, de la baisse de la monnaie et, par suite, de la restriction du pouvoir d'achat de chaque détenteur d'épargne qui en est le corollaire.

Elle se reporte à la loi de stabilisation du 25 juin 1928, qui a consacré l'amputation des quatre cinquièmes de la valeur du franc; loi nécessaire, sans doute, dont nous ne saurions critiquer le but, mais dont les conséquences inexorables ont été bien cruelles pour l'épargne d'avant guerre.

Nous songeons également à la stupéfaction de l'épargnant, jetant un regard sur la cote des fonds d'Etat et ne pouvant maîtriser un sentiment de crainte et parfois de colère à la lecture des cours bien inférieurs au prix d'achat ou de souscription de ses valeurs.

Comment protégera-t-on l'épargnant contre les défaillances des Etats ?

Tel est un aspect du problème, mais qui ne rentrera pas non plus dans le cadre de notre étude. Au surplus, la protection de l'épargne prend bien d'autres visages.

L'épargne s'investit. Elle est même accumulée à cet effet. Elle se mue en titres : actions, obligations, bons de toute nature, titres de créance, etc.

Si l'épargne-réserve est surtout destinée à parer aux besoins immédiats et urgents de la vie courante, l'épargne-créatrice va se transformer en usines, en chantiers, en immeubles et en meubles, et l'on a pu dire avec raison que les valeurs mobilières émises dans un pays représentent une partie du patrimoine national.

Nous serions donc amené également à étudier toutes les mesures d'ordre législatif prises ou envisagées pour réglementer la constitution des sociétés.

Bien entendu, la question se poserait avec ampleur en ce qui concerne les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions, grands réservoirs de capitaux qui font appel à l'épargne, et, disons même, à la petite épargne.

Les autres formes de sociétés ne pourraient rester indifférentes à nos investigations. Ces groupements d'individus font également des emprunts, souscrivent des engagements et ont parfois besoin de capitaux importants qu'ils trouvent auprès de capitalistes, utilisant leur épargne personnelle et parfois celle de tiers, quand ces capitalistes ont la qualité de banquiers.

Ce domaine restera également en dehors de nos préoccupations. Il est d'ailleurs plus près du droit commercial que de l'économie politique et exigerait des développements hors de proportion avec le cadre de notre étude.

Nous ne pourrions toutefois faire abstraction de la législation régissant la formation et le fonctionnement des sociétés et, notamment, des modifications que le pouvoir législatif se propose d'apporter à la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés en vue de protéger plus efficacement l'épargne.

Certes il s'agit surtout, dans l'esprit du Parlement, de protéger l'épargne qui s'investit dans les sociétés sous forme de souscription d'actions, d'obligations; et, sous cet aspect, le problème sortirait de notre domaine bien limité. Mais, cependant, les banques étant souvent (en particulier les plus importantes) constituées sous forme de sociétés anonymes ou de sociétés en commandite par actions, il n'est pas douteux que les décisions du législateur se répercuteront sur la sécurité des opérations bancaires, et que les mesures envisagées doivent aussi avoir pour conséquence de protéger non seulement les associés, mais aussi les clients des sociétés dont s'agit.

C'est sous ce dernier aspect que cette question retiendra notre attention au cours d'un chapitre spécial.

Enfin, la protection de l'épargne devrait s'étendre, pour

être efficace, à tous les contrats privés et individuels concernant des prêts.

Quel est le montant des épargnes non recouvrables annuellement, et investies dans des prêts individuels ?

Aucun statisticien ne pourrait le chiffrer, car le prêteur qui a en mains une créance irrécouvrable sur un débiteur commerçant ou non commerçant ne peut et, parfois, ne veut être connu.

Il débite le cas échéant son compte profits et pertes s'il est commerçant, il range avec tristesse sa reconnaissance de dette dans un tiroir ou dans un coffre-fort s'il n'a pas cette qualité, et se tait, puisqu'il sait que personne ne s'occupera de lui.

Ce n'est point dans cette voie, fort engageante cependant, que nous orienterons nos prospections.

Nous nous proposons de n'envisager qu'un seul aspect du problème de la protection de l'épargne, celui qui concerne la banque, et de voir si l'on peut, par une réglementation appropriée des banques, contribuer à donner de la sécurité à l'épargne, sécurité qu'elle paraît ne pas pouvoir espérer de sitôt, ou tout au moins qu'il ne faut pas attendre complète.

Nous ne désirons pas faire œuvre de compilation et de littérature.

Nous irons puiser aux sources juridiques le point de départ et les moyens envisagés. Le but recherché est connu, mais il est difficile à atteindre, et si l'on se place sur le terrain des nécessités pratiques et des exigences de l'économie moderne, on s'apercevra vite que les faits sont ici le plus souvent au-dessus des lois.

C'est à la fois la conciliation du principe de la liberté des banques, qui se rattache au principe général de la

liberté du commerce posé par l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1791 et de la protection due à l'épargne, qui nous intéresse.

Nous limiterons donc strictement nos travaux à la réglementation des banques, à la recherche d'une solution que certains croient facile, surtout lorsqu'ils parlent en partisans, ou simplement en hommes politiques, sans vouloir envisager les répercussions et les difficultés des mesures de surveillance ou des obligations proposées, et enfin nous ferons si possible œuvre constructive.

Il s'agit donc de savoir si l'on doit prendre des mesures spéciales à l'égard des banques pour protéger l'épargne, et quelles seraient les plus efficaces, à l'époque actuelle, et si le commerce de banque offrirait alors une sécurité plus sérieuse à l'épargnant qui dépose ses fonds entre les mains de son banquier.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTAT LÉGISLATIF DE LA QUESTION

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION BANCAIRE

SECTION PREMIÈRE.

La banque. — Son rôle dans l'économie d'un pays.

Le métier de banquier est aussi vieux que le monde, puisqu'on trouve trace de son existence dans les textes les plus anciens.

Saint Luc en fait état dans la parabole des dix marcs d'argent : « Méchant serviteur, dit le Maître, pourquoi n'as-tu pas placé mon argent à la Banque ? Au moins, à mon retour, je l'eusse retiré avec les intérêts » (1).

Mais son ancienneté ne saurait supprimer toute difficulté pour donner une définition complète et simple du banquier. Les textes nous aideront à trouver cette définition sans cependant nous la donner complète et satisfaisante (2). Le Code de commerce répute actes de com-

(1) Voir *Encyclopédie de banque et de bourse*, de Fr. Marshal, t. I, p. 6.

(2) D'après Hamel, « il est presque impossible de définir le mot « Banque ». Voir l'introduction du livre *Banques et opérations de banque*, du savant professeur.

merce toutes opérations de change, banque et courtage (art. 632).

Cet article ne nous aidera donc que pour donner la qualité de commerçant au banquier, puisque, aux termes de l'article 1^{er} dudit Code : « Sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce, et en font leur profession habituelle. »

Le Code pénal nous offrira la loi du 19 juin 1930 édictant que tout individu ayant été frappé de certaines condamnations, ainsi que les faillis non réhabilités, ne pourront avoir « le droit de faire, à titre professionnel, des opérations de banque, des opérations de placement ou de bourse sur valeurs mobilières, et de diriger, administrer, gérer à un titre quelconque une société ou une agence de société, ayant ces opérations pour objet, ou encore de signer pour elles ».

Nous rencontrons dans cette loi quelques éléments nouveaux. Le banquier sera un commerçant qui fera, à titre professionnel, des opérations de placement ou de bourse sur valeurs mobilières et également des opérations de banque.

Il s'agit donc de savoir quelles sont les opérations de banque ? Les opérations de banque, d'après MM. Lacour et Bouteron ⁽³⁾, « ont pour objet les métaux précieux, surtout sous la forme de monnaies, et le crédit, particulièrement sous la forme de titres ou valeurs fiduciaires (effets de commerce et valeurs de bourse) ».

Ces auteurs ajoutent : « Les banquiers reçoivent des dépôts particulièrement en numéraire, à l'occasion desquels ils créent des chèques, opèrent des virements et des

(3) *Précis de droit commercial*, n° 1407.

compensations en banque. Ils consentent des avances de fonds à leurs clients, principalement sous la forme d'es-compte d'effets de commerce et d'avances sur titres; certaines banques se livrent spécialement à des spéculations soit sur le change, soit sur les valeurs de bourse. »

L'opinion de MM. Lacour et Bouteron a été suivie par la jurisprudence. Celle-ci décide, en effet, que par « opérations de banques » il faut entendre toutes opérations ayant pour objet la circulation ou le trafic de l'argent, et notamment l'opération qui consiste à mettre à la disposition des commerçants, gênés dans le règlement de leurs échéances, des effets de commerce en cours de circulation et susceptibles d'être présentés et payés avant la date de ces échéances ⁽⁴⁾.

De même, est un banquier le remisier qui fait profession de procurer aux agents de change, ou coulissiers, des ordres de bourse, moyennant la remise d'un tantième, qui lui est consentie par ces derniers, sur le montant des courtages, qui fournit à ses clients des renseignements financiers, passe leurs ordres, vérifie leurs comptes, qui s'occupe de la direction, d'échelles de primes sur toutes valeurs négociables à terme et qui, pour ces diverses opérations, dispose de sommes parfois importantes, effectue ainsi, pour le compte de sa clientèle, des opérations de bourse et des placements de valeurs mobilières ⁽⁵⁾.

Si donc l'on se place au seul point de vue objectif, il sera relativement facile de déterminer quand une personne aura la qualité de banquier et les juges du fait apprécieront souverainement, selon les opérations traitées, la qua-

(4) Trib. corr. Douai, 22 oct. 1931; Trib. corr. Seine, 5 déc. 1932, *Gaz. Pal.*, 9 févr. 1930.

(5) Id., *ibid.*

lité de celui qui les a réalisées. Mais, si l'on se place sur le terrain économique, le rôle du banquier est de centraliser les disponibilités monétaires des individus ou des collectivités, de les employer au mieux des intérêts individuels ou collectifs, de les diriger vers des buts de production qui concourent indiscutablement à l'amélioration de la vie et aux progrès de l'humanité.

Le banquier sert d'intermédiaire entre le crédit qui s'offre et le demandeur de crédit.

Il échange sans cesse des richesses présentes contre des richesses futures.

C'est parce qu'on a perdu de vue ce rôle que la fonction de banquier est encore bien mal connue, même des personnes se flattant de posséder une culture étendue.

Si la fonction est mal connue, cela vient, sans doute, du fait que les banques sont surtout utiles aux commerçants.

Nous n'ignorons pas qu'elles ont multiplié leurs opérations au fur et à mesure que le mouvement des affaires se diversifiait et que la concentration bancaire suivait la concentration économique.

Les banques modernes ne sont pas seulement les auxiliaires indispensables du commerce ou de l'industrie; la Guerre de 1914-1918 et l'après-guerre en ont accentué l'utilité pour l'Etat lui-même.

Celui-ci a dû faire largement appel au concours de l'épargne publique pour couvrir les dépenses considérables nécessitées, pendant la guerre, par la destruction d'une grande partie de richesses et, dans l'après-guerre, par la réparation des dommages causés aux biens des citoyens, autrement dit par la reconstitution du patrimoine national.

Pour ces raisons, ses dépenses se sont accrues dans des proportions considérables et certaines lois sociales récentes, dont il ne nous appartient ici de juger que les résultats au point de vue financier, n'ont pas contribué à la déflation budgétaire reconnue nécessaire, mais rendue difficile par la résistances des parties prenantes aux sacrifices inévitables qu'elle imposerait.

Quoi qu'il en soit, les événements économiques ne permettant pas à l'Etat d'équilibrer ses budgets par des rentrées d'impôt ou des compressions de dépenses, celui-ci a eu recours à l'émission d'emprunts à long terme pour couvrir des déficits définitifs, à court terme pour faire face aux besoins de la Trésorerie. Il a toujours été assuré du concours de la Banque d'émission pour ces opérations. En effet, aux termes de l'article 9 de la loi du 17 novembre 1897, la Banque de France est tenue, sur la demande du ministre des Finances, « d'ouvrir gratuitement ses guichets à l'émission des rentes et valeurs du Trésor ».

Charge très lourde pour la Banque de France et qui n'a fait que croître avec la fréquence et l'importance des opérations d'emprunts publics.

Et, à ce propos, il serait intéressant de rechercher si la Banque de France n'a pas rempli ses engagements au-delà de la lettre et n'a pas apporté à l'Etat une collaboration excédant ses obligations légales, continuant une tradition de loyalisme envers l'Etat et de dévouement à la nation lui permettant de revendiquer le titre de « Banque de la France ».

Mais la Banque de France, même en collaboration avec les caisses publiques, n'aurait pas suffi à ces vastes opérations de drainage d'argent pour le compte de l'Etat.

Les banques privées, grandes ou petites, ont rendu, pour une large part, des services appréciables à l'Etat.

Certes, ces services n'ont pas été aussi désintéressés que ceux de l'Institut d'émission; mais on ne peut logiquement oublier que le banquier a pour rôle de vendre aussi bien du crédit privé que du crédit public, et que n'ayant pas, en contre-partie, le privilège d'émission et les avantages y attachés, on ne saurait lui imposer des obligations qui ne trouveraient pas leur justification dans une contre-partie à la charge de l'Etat.

Les banques ont donc prêté leur concours rémunéré à l'Etat et ouvert leurs guichets aux émissions d'emprunts publics, recrutant, par une publicité habile et un effort persévérant, auprès de leurs clients, des sommes considérables qui permettaient de couvrir les emprunts lancés.

Et, dans ce domaine, le petit banquier a été aussi utile que le grand établissement de crédit.

A bien étudier la question, il semble que ce rôle moderne de la banque réduise encore le problème de la surveillance à exercer sur le commerce de l'argent, puisque les banquiers orientent les disponibilités de leur clientèle non seulement vers des placements, dits aléatoires (quand il s'agit de soutenir les initiatives individuelles), mais, en grande partie, vers des placements en fonds publics.

La crise actuelle, en restreignant les possibilités de commandites avantageuses et de placements rémunérateurs, contribue encore à réduire les dangers des investissements des fonds dont disposent les banques dans des opérations comportant des risques importants.

A l'Assemblée générale des actionnaires de la Banque de Paris et des Pays-Bas du 10 avril 1934, M. Emile Moreau, président du Conseil d'administration, faisait remarquer, d'une part, « la tendance à la thésaurisation qui conduit les particuliers et les sociétés à des retraits de fonds »

des banques, ce qui entraîne une diminution des épargnes confiées aux banques.

Il insistait, d'autre part, sur le fait que « le ralentissement de l'activité économique s'est traduit, dans l'ordre des opérations courantes de banque, par une difficulté croissante de trouver des emplois présentant les conditions requises de sécurité et de liquidité ».

Par conséquent, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, la crise économique contribue, dans une certaine mesure, à la sécurité de l'épargne confiée aux banques qui ont survécu à la tourmente, puisqu'elle oblige celles-ci à éviter des investissements qui ne présentent pas les apaisements désirables de sécurité.

Pendant des périodes de crise, les banques prêtent donc un large concours à l'Etat.

Leurs opérations productives sont même en grande partie constituées par des souscriptions aux emprunts à court terme et à long terme émis par l'Etat ⁽⁶⁾. Nous avons tenu à insister sur cet aspect spécial de l'activité bancaire pour pouvoir conclure déjà, avant même d'aborder le fond du problème, que les banques ne font pas courir à l'épargne des dangers aussi importants qu'il est de règle de le proclamer dans certains milieux, où les passions politiques semblent obscurcir la réalité des faits; que le problème de la réglementation des banques ne peut être, en tout cas, considéré que comme une branche spéciale du problème plus général de la protection de l'épargne.

Il ne faut pas oublier, au surplus, que l'épargne française est loin de se confier aux banques avec un réel empressement.

(6) Voir à ce sujet l'ouvrage de M Pierre Cauboue, *La conduite des banques*.

Les Caisses d'épargne, notamment, constituent un réservoir pour la petite épargne, qui est loin d'être négligeable. D'autre part, l'esprit de thésaurisation subsiste encore, surtout dans les masses paysannes, qui se méfient des banques et n'ont pas reçu l'éducation financière leur permettant d'apprécier les avantages des comptes en banque et de l'usage du chèque.

Les nombreuses défaillances bancaires de 1926 à 1934 ont, au surplus, remis en honneur le vieux « bas de laine » français, et, à l'époque actuelle, les banques (il ne s'agit pas bien entendu de l'Institut d'émission) sont loin d'avoir la même aisance de trésorerie qu'elles connurent jadis.

La méfiance a été engendrée par les malheurs qui se sont abattus sur l'épargne, et celle-ci se reconstitue lentement, dédaignant les banques qui n'offrent pas une notoriété de force, de prudence et de puissance.

L'esprit de lucre paraît avoir cédé le pas à l'esprit de spéculation et nous ne sommes pas loin de compter autant sur l'évolution de la mentalité et sur l'assainissement des mœurs que sur les mesures juridiques pour la sauvegarde des épargnes reconstituées.

De cette définition du banquier que nous avons essayé de donner ci-dessus, et du rôle des banques, que nous venons d'esquisser, nous pourrions dégager une classification des banques en France.

Cette classification, indispensable au début de cette étude, nous permettra de comprendre les difficultés d'un contrôle et d'une surveillance sur le monde bancaire et sur les opérations qu'il pratique.

SECTION II.

Classification des banques en France.

Si l'on pouvait mettre en parallèle les services rendus par les banques à la collectivité non seulement nationale, mais mondiale, eu égard aux désastres et aux ruines que certaines défaillances ont pu causer, l'on s'apercevrait aisément que le commerce de banque est un facteur de prospérité et de progrès.

Qu'elles assurent la circulation monétaire, et soient ou non dotées, à cet effet, d'un privilège spécial, qu'elles prêtent de l'argent sur des garanties réelles immobilières ou mobilières, qu'elles distribuent du crédit personnel ou réel, à court, à moyen ou à long terme; qu'elles aient pour rôle d'organiser, de soutenir et de financer des affaires nouvelles, d'aider et de contrôler des affaires qui, sans leur secours, sombreraient irrémédiablement; qu'elles se cantonnent dans les placements de valeurs mobilières et les opérations de banque pure; qu'elles gèrent la fortune de leurs clients ou soient leur caissier particulier; qu'elles soient créées pour des objets nettement déterminés et des activités spéciales, les banques concourent à la circulation des richesses, à la facilité des échanges, à l'harmonie de l'économique. Elles diffusent le crédit et le mettent à la disposition de ceux qui en ont besoin.

Elles évitent toute paresse des capitaux, néfaste et inconcevable dans un siècle où tout est dynamisme.

Est-ce à dire que la diversité de ces fonctions doive obliger les banques à une spécialisation rigoureuse ?

Sans doute semble-t-il qu'il en serait mieux ainsi, et que le développement financier et commercial d'un pays

exige ou, tout au moins, a pour conséquence une spécialisation des banques, permettant de les classer en catégories nettement différenciées. C'est bien ce qui s'est passé dans presque tous les pays ⁽⁷⁾.

(7) *Angleterre.* — L'Angleterre, dont la suprématie financière ne paraît pas devoir être contestée, nous offre un vieux système solide et simple, mais souple également, qui a su prouver sa logique, née de l'expérience.

La guerre ne l'a pas désorganisé, mais plus rigoureusement rationalisé, et centralisé, sans déformer les cadres traditionnels.

La Banque d'Angleterre, dont on peut faire remonter la date de création au 27 juillet 1694, fut autorisée en 1704 à émettre des billets ayant cours légal. L'étendue de son monopole fut déterminée par un acte de 1742, et dont la réglementation essentielle fut édictée par Sir Robert Peel en 1844. Elle domine tout l'édifice.

Les « Joint Stock Bank », dont les principales sont les cinq grandes banques suivantes :

Midland Bank;
Lloyds Bank;
Barclay's Bank;
Westminster Bank;
National Provincial Bank,

surnommées, non sans humour, les « Big five », et qui contrôlent à elles seules des sommes considérables, sont plus spécialement des banques de dépôt, plaçant les fonds de leurs clients en investissements à court terme, reports, souscription de bons du Trésor à court terme, ou en acquisition de fonds d'État ou de valeurs très sûres. Elles ne négligent pas, le cas échéant, de briser ces cadres, lorsqu'ils sont devenus trop étroits, pour s'adapter aux nécessités de l'heure.

Les « Merchant Bankers », ou les « Acceptance Houses », sont spécialisées dans les opérations d'acceptations.

Les « Bill-Brokers » et les « Discount Houses », distribuent l'escompte.

Les « Exchange Bank » pratiquent les opérations de change.

Certaines maisons se consacrent, presque exclusivement, aux négociations de métaux précieux (Rothschild-Samuel Montagu).

Les « Issuing Houses » émettent des valeurs mobilières et font le service des coupons.

Enfin les « Private Bankers », qui n'ont pas complètement disparu, font des commandites et des participations industrielles.

Bien entendu, cette spécialisation n'a plus à l'heure actuelle le caractère absolu, mais subsiste toujours dans les grandes lignes.

Allemagne. — Le système bancaire allemand a du moins le mérite de l'originalité.

Loin de nous l'idée de penser qu'il n'a pas eu de l'utilité.

C'est à ses banques que l'Allemagne a dû son puissant développement

L'organisation bancaire en France est assez complexe. Toutefois, on peut, en se basant sur la spécialisation, établir un classement des banques assez satisfaisant pour l'esprit.

*
**

Banques d'émission.

Tout d'abord, au sommet de cette organisation, nous devons citer la « Banque de France ».

Société anonyme au capital actuel de 182.500.000 francs,

industriel. Les banques allemandes ont su mettre l'épargne allemande au service de l'industrie allemande. Elles se sont très vite adaptées aux nécessités de la concentration moderne. Toutefois, nous ne penserons pas que le système bancaire allemand soit supérieur à tout autre système. Il correspond tout simplement à la mentalité de la nation, et n'a pas témoigné, au cours des années passées, d'une stabilité à toute épreuve.

Il est vrai que les événements intérieurs n'ont pas aidé les banques à conserver une sécurité que chaque crise d'avant guerre mettait déjà à une rude épreuve.

Les aventures monétaires ont ruiné les banques, comme le crédit allemand lui-même. Quoi qu'il en soit, le système bancaire allemand a des caractères propres assez curieux.

Nous rencontrons des grandes banques d'affaires et de dépôts qui se rapprochent des banques anglaises de cette nature, mais qui n'ont pas une spécialisation dans le rôle de banque de dépôt ou de banque d'affaire. D'autre part, des banques de crédit foncier nombreuses prêtent sur hypothèques.

Enfin, à côté des « Girozentralen », banques à tout faire, l'Allemagne comprend des « Staatsbanken », des « Landesbanken », des banques communales et des banques régionales. Complexe, tel est caractère essentiel du réseau bancaire allemand.

En fait, on peut considérer que l'on a une idée du système bancaire allemand à la tête duquel se trouve placée la Reichsbank, banque d'émission, en disant qu'il est constitué par de grandes banques privées, ayant tout d'abord un réseau de succursales décentralisées et qui contrôlent un grand nombre de moyennes et petites banques constituant en quelque sorte des filiales. Ces banques s'intéressent à toute la vie financière et économique de la nation, sans se spécialiser. (Sur la liberté du commerce de banque en Allemagne, voir J. Hamel, *Banques et opérations de banque*, Paris, 1933, t. I, p. 327 et 328.)

Signalons que le régime hitlérien, qui vient de publier la loi allemande « pour préparer la construction organique de l'économie », a conféré au ministre de l'Economie les pleins pouvoirs pour dissoudre

la Banque de France est ainsi appelée depuis un décret des consuls du 18 janvier 1800.

La loi du 24 germinal an XI lui accorde le privilège exclusif d'émission à Paris, et les décrets des 27 avril et 2 mai 1848 étendent ce privilège à l'ensemble du territoire.

La Banque de France est une banque d'émission qui, aux termes de la loi du 20 décembre 1918, a un privilège exclusif jusqu'au 31 décembre 1945. Mais elle ne cesse pas

tous les groupements actuellement existants et les remplacer par d'autres, dont il vérifiera lui-même les statuts et nommera les chefs.

L'économie doit être divisée en douze branches :

- 1° Mines et forges;
- 2° Construction des machines électriques, optiques;
- 3° Produits métallurgiques;
- 4° Pierre et terre;
- 5° Chimie, pétrole, papier;
- 6° Cuirs, textile, industrie du vêtement;
- 7° Industries alimentaires;
- 8° Artisans;
- 9° Commerce;
- 10° Banques de crédit;
- 11° Assurances;
- 12° Transports.

Les associations se rattachant à chacune de ces branches seront groupées sous la direction d'un chef, dont l'activité sera purement honorifique.

On peut rapprocher ce plan du plan Roosevelt. Mais il y a plus :

M. Reinhardt, ministre des Finances de M. Hitler, vient de déclarer que le gouvernement, s'il ne songe pas à *étatiser* les banques, estime que l'intérêt général exige qu'elles soient placées sous un certain contrôle de l'Etat. Celui-ci doit leur donner les lignes directrices qui les mettront au service de la communauté. Leur autonomie administrative et leur responsabilité ne seront aucunement limitées. Mais on ne tolérera pas qu'elles retombent dans l'arbitraire du système libéral.

Une loi sera publiée pour garantir la propriété des banques, mais imposer aussi leur soumission à la communauté populaire allemande.

Il apparaît bien, après cela, que « hitlérisme » n'est pas loin d'être synonyme « d'étatisme ».

Les résultats de cette expérience seront, en tout cas, très curieux à suivre.

Etats-Unis d'Amérique. — Les caractéristiques essentielles du système bancaire américain sont la décentralisation et la multiplicité des banques.

pour cela d'être une banque ayant non seulement la clientèle des autres banques, mais aussi une clientèle directe, dont elle a besoin pour vivre, tout comme une banque ordinaire.

Elle est dirigée par un Gouverneur et deux Sous-Gouverneurs, depuis 1806, et par un Conseil général ou de régence qui se compose du Gouverneur, président; des Sous-Gouverneurs; de quinze Régents, parmi lesquels trois trésoriers-payeurs généraux, et de trois Censeurs (ces derniers ont seulement voix consultative) : tous actionnaires ⁽⁸⁾.

Tout d'abord, l'attention est attirée sur le « Federal Reserve System », issu des travaux de la « Commission monétaire nationale », et régi par l'acte du 23 décembre 1913, amendé le 23 juin 1917. Le pays est divisé en douze districts, qui ont chacun une banque fédérale de réserve réglementée pour les opérations de distribution du crédit, mais pouvant librement acheter ou vendre de l'or et recevoir des dépôts de fonds. Ce sont des banques d'émission. La liaison entre ces diverses banques d'émission est assurée par le conseil de la réserve fédérale (« Federal Reserve Board »). Doivent obligatoirement faire partie du Federal Reserve System, les banques nationales jouissant d'une sorte d'investiture fédérale. Créées par l'acte du 25 février 1863, elles peuvent émettre des billets et ont encore aujourd'hui une importance considérable.

Les « State Banks », régies par les lois bancaires spéciales de chaque Etat, et les « Trust Companies », constituées conformément à la législation concernant les sociétés anonymes, peuvent aussi adhérer audit système.

Les « Federal Reserve Banks » et les banques faisant partie du Federal Reserve System, ou « Member Banks », contrôlent à peu près les trois quarts des disponibilités bancaires américaines.

On rencontre également aux Etats-Unis des banques ayant presque le caractère de caisses d'épargne, et qu'on appelle « Savings Banks ».

Le contrôle des banques est partiellement assuré aux Etats-Unis par les Federal Reserve Banks, qui ont sur les Member Banks un droit de regard continu.

Nous reparlerons ultérieurement de ce contrôle spécial, dont l'efficacité est certaine, mais non totale, puisque toutes les banques américaines ne sont pas affiliées au Federal Reserve System.

(8) Le Conseil de régence se divise en sept comités :

- Comité d'escompte;
- Comité des billets;
- Comité des livres et portefeuilles;
- Comité des caisses;
- Comité des relations avec le Trésor;
- Comité des succursales;
- Comité de la Serre et des dépôts.

L'Assemblée générale, qui se compose des 200 plus forts actionnaires, se borne à *entendre* le compte rendu des opérations annuelles et à procéder au renouvellement partiel du Conseil général.

La Banque de France possède des succursales, des bureaux de quartier, des bureaux auxiliaires et des villes rattachées. Elle a, en outre, des correspondants dans les hameaux importants qui ne sont pas villes rattachées et qu'on appelle des « écarts » ⁽⁹⁾.

La Banque de France a le privilège de l'émission des billets de banque. A cet effet, « elle est tenue de conserver une encaisse en lingots et monnaies d'or égale au minimum à 35/100 du montant cumulé des billets au porteur en circulation et des comptes courants créditeurs ». « Les dispositions légales antérieures fixant un maximum au montant des billets de banque de la Banque de France sont abrogées. » (Art. 4 L. monétaire 25 juin 1928.) En contre-partie de ce monopole, elle doit subir une réglementation et rendre des services à l'Etat.

Le décret du 16 janvier 1808 établit les statuts fondamentaux de la Banque de France.

Elle peut faire l'escompte d'effets à trois signatures, ou à deux signatures, si l'on ajoute à la garantie des deux

(9) Le nombre des comptoirs de toute nature et villes rattachées est aujourd'hui de 661, savoir :

1 banque centrale,
18 bureaux de Paris et de la banlieue,
159 succursales,
84 bureaux auxiliaires,
399 villes rattachées,

au total 661 comptoirs de toute nature et villes rattachées répartis entre 656 places bancables. (Compte rendu du Gouverneur au nom du Conseil général de la Banque de France, Assemblée générale ordinaire du 26 janvier 1934.)

signatures un transfert d'actions de la banque ou un dépôt de titres réglementaires.

Elle se charge de recouvrer les effets qui lui sont remis et reçoit en compte courant les sommes qu'on lui confie. Elle paie, à due concurrence des sommes qu'elle détient, les dispositions faites sur elle.

Elle tient une caisse de dépôts volontaires pour tous titres, lingots et monnaies d'or et d'argent de toute espèce. Elle fait des avances sur les effets publics, sur les lingots d'or et sur les monnaies.

Elle est le banquier de l'Etat, tant pour ses recouvrements que pour ses paiements, et « ouvre gratuitement ses guichets à l'émission des rentes et valeurs du Trésor » (art. 9 L. 17 nov. 1897).

Le total des opérations effectuées pour le compte du Trésor public a été, au cours de l'année 1933 (10) :

Au débit de	F. 184.159.405.000
Au crédit de	184.231.549.000
TOTAL	F. 368.390.954.000

soit une augmentation de 14.594 millions sur le chiffre correspondant de l'année précédente.

*
**

Citons, pour mémoire et pour compléter l'exposé de la question, les banques d'émission spéciales suivantes :

1° *La Banque de l'Algérie*, qui a fait l'objet de la loi du 4 août 1854, et dont le privilège d'émission a été prorogé

(10) Compte rendu du Gouverneur au nom du Conseil général de la Banque de France, Assemblée générale ordinaire du 25 janvier 1934.

jusqu'au 31 décembre 1943 par la loi du 29 décembre 1918.

Ses opérations sont indiquées aux articles 11 à 23 des statuts et sont limitées à l'Algérie et à la Tunisie. Elle ne doit faire ni des opérations d'escompte, ni des opérations d'avances sur titres, ni ouvrir des comptes courants à son siège social à Paris.

2° Les banques coloniales d'émission, qui ont le privilège exclusif d'émission de billets de banque dans les colonies françaises, et qui jouent aussi un rôle très important de distributrices du crédit.

Ce sont :

Les Banques de la Martinique, de la Guadeloupe;

La Banque de l'Indochine, dont le développement est lié à la prospérité de la colonie elle-même;

La Banque de l'Afrique occidentale;

La Banque de Madagascar.

Les Banques de la Guyane, de la Réunion;

Mentionnons, à toutes fins utiles, les banques des pays de protectorat et de mandat, telles que : la Banque d'Etat du Maroc et la Banque de Syrie et du Grand Liban.



Banques spécialisées, privilégiées ou contrôlées.

Après les banques d'émission, nous estimons utile d'énoncer les banques spécialisées, jouissant d'un privilège, ainsi que les banques qui, sans jouir d'un véritable privilège, reçoivent l'aide de l'Etat et, par suite, sont soumises à une réglementation et à un contrôle légaux.

LE CRÉDIT FONCIER. — Le décret-loi du 28 février 1852

autorise la création de sociétés de Crédit Foncier en France (11).

*
* *

Le décret du 28 février 1852 plaçait les sociétés foncières sous le contrôle des ministres de l'Intérieur, de l'Agriculture, du Commerce et des Finances.

Mais depuis le décret du 26 juin 1854, qui réorganisa le Crédit Foncier, celui-ci se trouve placé sous la seule surveillance du ministère des Finances.

Le décret du 6 juillet 1854 compléta cette réorganisation en autorisant ladite banque à consentir des prêts à court terme, sans amortissement, avec les fonds prélevés sur son capital social et ses réserves.

La loi du 28 mai 1858 étendit ses opérations. Le décret du 11 janvier 1860 augmenta la territorialité de son privilège, et une loi du 26 mai 1860 accrut encore le champ de ses opérations. Le 6 juillet 1860, il est autorisé à consentir des prêts aux départements, aux communes et aux associations syndicales des propriétaires. Il peut également, depuis le 28 février 1862, prêter aux établissements publics (hospices, chambres de commerce, fabriques et consistoires, monts-de-piété, etc.) (12-13).

(11) En fait, seul le Crédit Foncier de France bénéficie, aujourd'hui, des dispositions de ce décret-loi. En effet, le décret du 10 décembre 1852, qui permit à la Banque foncière de Paris de prendre la dénomination de Crédit Foncier de France, réalisa la fusion des diverses banques foncières, nées dans toute la France, à la suite du décret-loi du 28 février 1852.

Il peut prêter sur première hypothèque 50 p. 100 de la valeur du gage, et a le droit d'émettre des obligations ou lettres de gage.

L'emprunteur rembourse par annuités et peut toujours, aux termes de la loi du 18 avril 1922, se libérer par anticipation, en tout ou en partie, après l'expiration d'un délai minimum fixé dans le contrat.

(12) Voir, sur cette question, M. J.-B. Josseau, *Traité du Crédit Foncier* (Marchal, Billard et C^{ie}, édit.).

(13) Sans qu'il soit nécessaire d'insister sur le rôle et les services

*
* *

LE CRÉDIT NATIONAL. — Cette banque, de création relativement récente, joue un double rôle.

D'une part, elle paie pour le compte de l'Etat les dommages de guerre.

D'autre part, elle fait des prêts à long terme au commerce et à l'industrie.

Sa création fut décidée par la loi du 7 octobre 1919, ratifiant une convention du 7 juillet 1919, intervenue entre M. Klotz, ministre des Finances, et M. Charles Laurent, représentant la future entreprise.

Ses statuts furent établis par le Conseil d'Etat et entérinés par un décret du 20 novembre 1919 (14).

rendus par le Crédit Foncier, il suffira, pour les besoins de notre travail, d'indiquer que cette banque est placée sous la surveillance de l'Etat.

En effet, nous avons déjà cité les dispositions des décrets du 28 février 1832 et du 26 juin 1834.

Aux termes du décret du 6 juillet 1834, le gouvernement choisit et nomme par décret le Gouverneur et les deux Sous-Gouverneurs du Crédit Foncier. En outre, le Conseil d'administration doit comprendre au moins trois trésoriers-payeurs généraux.

Le Crédit Foncier doit faire publier, chaque mois, sa situation dans l'un des journaux du département de la Seine et adresser des copies de ces documents aux ministères de l'Agriculture, du Commerce et des Finances (Décr. 7 août 1869). L'inspection des finances a, en outre, droit d'investigation et de contrôle sur toutes les opérations du Crédit Foncier (Décr. 17 août 1911). Le ministre des Finances est informé par eux des résultats de leur vérification par les rapports qu'ils établissent.

(14) C'est une société anonyme, au capital de 100 millions, dont le directeur général et les deux sous-directeurs sont nommés par décret du président de la République, sur la proposition du ministre des Finances. Le Crédit National ne peut recevoir aucun dépôt d'espèces ni de titres, ni consentir d'autres avances que celles à long terme. Il ne peut faire des opérations d'escompte, ni sur titres, ni des opérations de banque.

Il a la faculté d'emprunter par émission d'obligations, sous réserve de l'autorisation du montant de l'émission par le ministre des Finances,

L'Etat participe aux bénéfices de la société et a un droit de contrôle permanent sur le Crédit National, qui est soumis aux vérifications de l'inspection des finances.

*
* *

LA BANQUE NATIONALE FRANÇAISE DU COMMERCE EXTÉRIEUR.
— C'est une société anonyme, créée à la suite de la ratification, par une loi du 23 octobre 1919, de la convention du 28 mai 1919. Elle a pour objet de favoriser le développement du commerce extérieur par le mécanisme des acceptations. Elle ne peut traiter en France que des opérations concernant le commerce extérieur, mais à l'étranger son activité n'est pas limitée, étant bien entendu qu'elle devra toutefois, et plus spécialement, favoriser le commerce d'importation et d'exportation.

L'Etat est intéressé aux bénéfices et contrôle les opérations de ladite banque, par l'intermédiaire de deux commissaires du gouvernement, qui ont droit de regard sur les opérations, peuvent assister aux séances du Conseil et même présenter des observations à l'Assemblée générale. Ils jouent, en quelque sorte, le rôle de commissaires aux comptes que l'on rencontre dans les sociétés anonymes.

*
* *

LES BANQUES POPULAIRES. — Leur développement a pour point de départ la loi du 13 mars 1917, relative à l'organisation du petit et moyen commerce.

et peut recevoir des crédits de l'Etat, ces derniers sont alors fixés par la loi des finances.

Chaque année, le budget comprend les annuités permettant à la banque de faire face au paiement des intérêts et au remboursement des obligations émises.

Les sommes avancées devront être remboursées selon un mécanisme qu'il n'entre pas dans notre plan d'étudier ici.

Elles sont une conséquence du mouvement coopératif qui, seul, peut permettre le crédit au petit et moyen commerce ⁽¹⁵⁾.

LES CAISSES DE CRÉDIT AGRICOLE. — Le Crédit agricole a pour objet de consentir des avances à l'agriculteur ou au

(15) En effet, il ne faut guère songer à exiger des garanties réelles des petits et moyens commerçants dont, cependant, l'honorabilité est parfois indiscutable.

Ils ont pour soutien, le plus souvent, le banquier local; mais celui-ci n'a pas toujours des disponibilités suffisantes pour les besoins du moment.

Dès lors, le Crédit populaire fera aussi du crédit personnel; et les commerçants qui formeront la banque, et qui seront ses clients futurs, devront être judicieusement choisis.

L'Etat est intervenu non seulement pour organiser (dotation de 12 millions prévue par la loi de 1917), mais encore pour faciliter le développement des banques populaires. Il leur consent des avances sans intérêt (L. 13 mars 1917) et leur accorde des exemptions fiscales (art. 8 L. 13 mars 1917; L. 7 août 1920).

« Les banques populaires ne peuvent faire l'opérations qu'avec des commerçants, industriels, fabricants, artisans et sociétés commerciales, pour l'exercice normal de leur industrie, de leur commerce et de leur métier. Toutefois, elles peuvent recevoir des sommes en dépôt de toutes personnes et sociétés. » (Art. 10, § 3, L. 13 mars 1917.)

Ajoutons qu'aux termes de l'article 13 de ladite loi, les caisses d'épargne peuvent consentir des prêts aux banques populaires.

Enfin, la loi du 17 mars 1934 (*J. O.*, 19 et 20 mars 1934, p. 2080), complétant la loi du 24 juillet 1929 (*J. O.*, 25 juillet 1929, p. 8028; voir également Décr. 18 août 1929, *J. O.*, 21 août 1929, p. 9790) sur l'organisation du crédit au petit et moyen commerce, à la petite et moyenne industrie, assure de façon plus effective le contrôle de l'inspection des finances, et de l'inspection de la Chambre syndicale des banques populaires, sur ces dernières.

Cette loi réglemente les opérations et annonce qu'un arrêté du ministre des Finances déterminera les opérations que peuvent effectuer les banques populaires, en application du paragraphe 3 de l'article 10 de la loi du 13 mars 1917. Dans les trois mois qui suivront la promulgation de la loi, la Chambre syndicale des banques populaires établira et soumettra au ministre des Finances un plan de regroupement des banques populaires.

Le développement de ces banques a été rapide, peut-être trop rapide. Elles ont le plus souvent rempli leur rôle avec autorité, mais quelquefois aussi elles ont profité d'une immunité fiscale absolue, et d'un objet assez peu précis, pour faire aux autres banques une concurrence un peu trop vive, qui ne semble ni rentrer dans le cadre tracé par la loi, ni être conforme au rôle qu'elles ont à jouer.

fermier pour lui permettre d'acquérir les instruments nécessaires à l'exploitation de la terre, d'aménager ou d'améliorer son fonds et de faciliter l'acquisition, la transformation, ou le regroupement, des exploitations agricoles. Nous avons souligné dans notre introduction le caractère méfiant de l'agriculteur envers les banques. Constatons que peu à peu cette mentalité décroît, ce qui explique le développement du crédit agricole en France, après une période d'insuccès à peu près complet.

La loi du 5 août 1920 organise les caisses de Crédit agricole. Celles-ci ont un caractère coopératif et mutualiste et pour objet de faciliter et de garantir les opérations concernant la production agricole effectuées par leurs sociétaires individuels ou collectifs (art. 2)⁽¹⁶⁾.

(16) Le capital des caisses est composé de parts nominatives (art. 16).

On distingue : les caisses locales; les caisses régionales; la Caisse centrale de Crédit agricole.

Les caisses de Crédit agricole peuvent : contracter les emprunts nécessaires pour constituer ou augmenter leurs fonds de roulement; se procurer des capitaux en réescomptant leur portefeuille d'effets, ou en empruntant sur titres; recevoir, de toutes personnes, des dépôts en compte courant, avec ou sans intérêt, et tous dépôts de titres (art. 14).

Elles reçoivent des avances de la Caisse nationale de Crédit agricole. Celle-ci est un établissement public, doté de l'autonomie financière, qui peut aussi recevoir des dépôts en compte courant (art. 90 L. de finances 18 déc. 1926).

L'Etat prête largement son concours au Crédit agricole. Il consent des avances permanentes au Crédit agricole et le fait bénéficier de certaines immunités fiscales.

Les caisses de Crédit agricole, dont l'utilité actuelle est incontestable, particulièrement en ce qui concerne le financement de la campagne du blé par l'escompte de warrants agricoles aux agriculteurs ou aux coopératives, ont un rôle très important à jouer dans l'avenir. Mais il sera nécessaire qu'elles sachent rester dans le domaine que leur a fixé la loi du 5 août 1920, et qu'elles évitent d'aborder les opérations de banque pure, qu'elles n'ont ni le droit, ni la compétence de réaliser, sous peine de courir les plus dangereux aléas.

*
**

CRÉDIT MARITIME. — La loi du 4 décembre 1913 (17) a organisé les caisses de Crédit maritime mutuel, destinées à faciliter aux marins pêcheurs les opérations qui se rattachent « à la capture, à l'élevage, au parcage, à la conservation et à la vente des produits des eaux maritimes et du domaine maritime ».

Le décret du 12 avril 1914, modifié par le décret du 22 janvier 1915, indique les modalités du contrôle de l'Etat sur les organismes de Crédit maritime.

Comme pour le Crédit agricole, on distingue des caisses locales et des caisses régionales, qui consentent des prêts à court, moyen et long terme; ces derniers prêts sont garantis par une hypothèque sur les navires (cette hypothèque peut porter exceptionnellement sur les navires de 3 tonneaux : art. 36 L. 10 juill. 1885, mod. par L. 30 déc. 1925).

CRÉDIT HÔTELIER. — La loi du 30 juin 1923 a autorisé le gouvernement à disposer de certains crédits pour créer un organisme de Crédit hôtelier (18).

(17) *J. O.*, 6 déc. 1913, p. 10514. Travaux préparatoires : Chambre des députés : dépôt du projet (2^e séance), déc. 1912; rapport de M. Le Bail (2^e séance), 27 février 1913; adoption (2^e séance), 13 mars 1913. — Sénat : transm., 19 juin 1913; rapport de M. Codet, 25 juill. 1913; adoption, 11 nov. 1913.

(18) La Banque de Crédit hôtelier fut constituée par le décret du 30 novembre 1923 sur le modèle des banques populaires.

Elle peut consentir des prêts à long terme ne pouvant dépasser une durée de douze ans, garantis soit par des hypothèques, soit par des dépôts de titres ou des warrants hôteliers.

Aux termes de l'article 10 du décret, un commissaire du gouvernement désigné par arrêté du ministère du Commerce est chargé d'approuver la forme des comptes d'inventaire et des bilans, d'examiner les inven-

LA BANQUE DES COOPÉRATIVES DE FRANCE. — Constituée en 1922 sous forme de société anonyme à capital variable, elle s'est conformée aux lois des 7 mai 1917 et 14 juin 1920, relatives aux sociétés coopératives, ce qui lui permettrait, le cas échéant, de recevoir des avances de l'Etat. Elle ne se distingue en rien d'une banque ordinaire et fait toutes opérations bancaires, car jusqu'ici elle n'a pas fait appel aux avances de l'Etat (19).

taires et les comptes annuels, les livres de comptabilité, l'état de la caisse, le portefeuille et toutes les écritures.

Il peut présenter des observations à l'Assemblée générale des sociétaires et fait chaque année un rapport au ministre du Commerce.

Le commissaire du gouvernement assiste aux séances du Conseil d'administration et aux réunions de tout Comité ou commission issus de ce Conseil, avec voix consultative. Il transmet au ministre du Commerce les demandes d'autorisation pour les émissions d'obligations; son avis est obligatoirement demandé pour toute prise de participation, ainsi que pour la fixation annuelle de la proportion prévue au troisième paragraphe de l'article 3 du présent décret. Il peut être saisi des observations du Comité consultatif institué en vertu de l'article 4.

Dans le cas où la société ne tiendrait pas compte des observations qui lui seraient présentées par le commissaire du gouvernement, dans la limite des attributions qui lui sont conférées, ainsi qu'au cas où le capital social viendrait à être réduit au-dessous de la somme de 5 millions de francs, le ministre du Commerce peut, après avoir entendu le Conseil d'administration, prescrire le remboursement anticipé de la partie disponible des avances de l'Etat, compte tenu des intérêts des emprunteurs et sous réserve absolue des droits des obligations. Les frais du contrôle sont à la charge de la société.

Il nous a paru intéressant d'exposer longuement ce mécanisme de contrôle, qui prend naturellement sa place dans un travail de cette nature.

(19) Cette banque, qui groupait, à la fin de 1933, 10.500 comptes et 345 millions de dépôts (*Le Populaire*, 12 janv. 1934), a 13 agences à Paris et des succursales à Amiens, Bordeaux, Cambrai, Château-Thierry, Douai, Limoges, Lyon, Nancy, Rouen, et 2.900 caisses correspondantes. Elle distribuait, en 1933, un intérêt de 3,50 p. 100 aux dépôts à vue et 2,75 p. 100 aux comptes avec carnet de chèques. L'intérêt pour les dépôts à un an était de 4,75 p. 100, à deux ans de 5 p. 100, à cinq ans de 5,25 p. 100.

Dans la « Correspondance coopérative mensuelle » de mars 1934, son président écrivait que le bilan de la banque au 31 décembre 1933 se présentait « dans des conditions exceptionnellement favorables à tous points de vue ». Il prétendait que c'était « la liquidité absolue; la

*
* *

Les établissements de crédit.

On les désigne généralement sous le nom de banques de dépôts. Elles ont pour but de centraliser, dans leurs caisses, les fonds disponibles des commerçants et des particuliers, qui constituent une partie de l'épargne-réserve (selon M. Rist) ou de l'épargne de précaution (selon M. Poincaré)⁽²⁰⁾ en leur servant un intérêt tout en les laissant disponibles à vue, au gré de leurs propriétaires. Elles placent ces fonds, ou tout au moins une partie, dans des investissements commerciaux et industriels.

Le fait que ces disponibilités sont exigibles à tout mo-

possibilité de rembourser à la demande, à vue, tous les déposants créditeurs ».

Au mois de mai 1934, ladite banque a déposé son bilan, et le gouvernement a dû s'occuper des conséquences pénibles pour la petite épargne d'une défaillance due à de graves imprudences.

Nous ne citons donc que pour mémoire cette dernière banque, qui ne surviva sans doute pas à sa défaillance.

Le 22 juin 1934, la Chambre a discuté l'interpellation de M. Fernand Laurent sur le krach de la Banque des Coopératives, ses causes et ses conséquences (*J. O.*, 23 juin 1934, Déb. parl., Chambre, p. 1623).

Débat extrêmement intéressant, au cours duquel M. Germain-Martin, ministre des Finances, a été amené à déclarer que « le règlement de la situation de la Banque des Coopératives doit comporter une liquidation complète, mais que les coopérateurs, d'ores et déjà, entendent assurer le remboursement de tous les dépôts par la création d'obligations amortissables au moyen d'annuités, celles-ci étant prélevées sur une partie des ressources annuelles, c'est-à-dire des bénéfices nets annuels des coopératives ».

« Les coopératives se sont défendues... par leurs propres moyens. »

Une instruction judiciaire est ouverte pour rechercher les fautes commises et, le cas échéant, les coupables.

(20) Discours de M. Poincaré à la séance plénière du Conseil national économique du 23 novembre 1928.

ment impose à ces banques des placements à court terme de premier ordre et la nécessité de veiller à conserver un coefficient de liquidité leur permettant de faire face aux demandes constantes de remboursement.

Leur fonction essentielle est donc la distribution du crédit à court terme, au taux le plus bas possible, et les facilités de toutes sortes qu'elles offrent à leurs clients (facilités de caisse, garde des capitaux et des valeurs, opérations de bourse). Les banques de dépôt jouent donc un double rôle. Elles sont d'abord des collecteurs de capitaux et ensuite des distributeurs de crédit.

Leurs principales opérations d'investissement sont l'escompte et les avances sur titres.

Elles ont suivi le mouvement de concentration industrielle et commerciale, qui est une des caractéristiques de l'époque moderne. A côté des banques locales et régionales dont nous parlerons tout à l'heure, ont donc grandi ces établissements de crédit, qui ont une importance considérable et qui contrôlent des capitaux très importants⁽²¹⁾.

Parmi ceux-ci, on peut citer :

Le Comptoir National d'Escompte;

Le Crédit Industriel et Commercial;

Le Crédit Lyonnais;

La Société Générale;

La Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie.

Le tableau suivant indique le montant des fonds détenus par les quatre premiers établissements de crédit français :

(21) Voir M. A. Théry, *Les grands établissements de crédit français avant, pendant et depuis la guerre.*

	Années 1933	Janvier —	Février —	Mars —	Décembre —
Dépôts à vue.....	1933	15.246	14.686	14.113	»
	1932	14.940	14.778	14.783	15.313
	1931	15.356	15.640	15.498	14.672
Comptes courants cré- diteurs.....	1933	20.091	19.821	20.050	»
	1932	21.256	21.637	21.199	21.178
	1931	19.734	19.816	20.698	22.351
Dépôts à terme et à pré- avis.....	1933	1.221	1.116	1.045	»
	1932	1.179	1.218	1.201	1.268
	1931	1.469	1.656	1.669	1.222
Total des dépôts et des soldes créditeurs.....	1933	36.528	36.593	35.208	»
	1932	37.375	37.653	37.183	37.739
	1931	36.559	37.112	37.775	38.243

Nous avons déjà indiqué l'utilité de ces banques pour l'Etat au moment des émissions d'emprunts et les services qu'elles ont rendus à celui-ci en souscrivant ou en faisant souscrire aux bons du Trésor ou de la Défense nationale.

Nous devons aussi insister sur le fait qu'elles ont contribué, très souvent, au placement, en France, d'emprunts étrangers.

On le leur a souvent reproché, et nous verrons que, sur ce point, les partisans du contrôle des banques argumentent sévèrement.

Peut-être oublient-ils que, toujours, ces emprunts sont autorisés par l'Etat quand ils ne sont pas recommandés par lui, et que, le plus souvent, ils sont générateurs de concessions économiques ou politiques au profit de la France, des industries et du commerce français.

Il ne nous échappe pas que certains de ces placements ont eu un triste sort; mais peut-on en rendre les banques responsables ? Et si, parfois, il est prudent ou opportun d'éviter les facilités d'exportations de capitaux à l'étran-

ger, il est aussi utile d'avoir un portefeuille de devises dans les moments où le change est menacé.

Le moyen d'éviter l'exportation des capitaux est moins dans la réglementation des banques que dans l'élaboration de bonnes finances permettant aux capitaux de trouver des placements sûrs et rémunérateurs à l'intérieur du pays.

Quoi qu'il en soit, c'est mal connaître l'organisation et la solidarité des grands établissements de crédit que de croire qu'ils font courir à l'épargne française des risques très importants.

La défaillance récente de l'un d'eux ne saurait infirmer cette thèse, et l'on ne peut nier la force et l'impression de stabilité de ces grands établissements de crédit, parce que l'un d'eux, grisé par une ascension trop rapide, a failli aux règles de prudence que s'imposent les autres !

*
* *

Les banques d'affaires ⁽²²⁾.

Les banques d'affaires ne dédaignent pas les opérations d'escompte et de crédit à court terme, mais leur fonction, que les nécessités économiques ont rendue plus importante, consiste surtout à être des intermédiaires pour le lancement des affaires nouvelles et même à jouer un rôle actif dans le financement, l'organisation et la surveillance des entreprises qu'elles ont décidé de soutenir.

Elles engagent des capitaux à long terme. En consé-

(22) Voir sur cette question, E. Baldy, *Les banques d'affaires en France depuis 1900*.

quence, elles « travaillent » surtout avec leurs capitaux propres, avec leurs réserves ou avec des capitaux qu'elles ont empruntés à long terme, par des émissions d'obligations ou par des bons de caisse à échéance de plusieurs mois.

Leur responsabilité est lourde, car elles font appel à l'épargne publique, surtout à l'épargne créatrice (selon M. Rist) ou à l'épargne d'investissement (selon M. Poincaré)⁽²³⁾ et, de ce fait, leur gestion doit être extrêmement prudente.

Certes, elles prennent des risques importants, mais c'est leur rôle; et les bienfaits qu'elles ont rendus à l'organisation de la production peuvent bien s'inscrire en face des critiques violentes qui les visent.

Prendre des risques, c'est l'essence même de tout commerce, aussi bien du commerce de l'argent que du commerce des marchandises.

Empêcher les banques d'affaires de prendre des risques, c'est condamner irrémédiablement les banques, c'est, par contre-coup, amoindrir l'esprit d'invention, l'esprit d'entreprise dans la nation.

« La banque d'affaires est donc celle qui s'occupe avant tout d'opérations financières : financement et émission, et qui n'effectue des opérations de banque pure que de façon accessoire. »⁽²⁴⁾

Cette définition permet de voir quel vaste champ d'activité est exploité par les banques d'affaires. Leurs opérations sont aussi variées que possible. Outre les opérations d'émission de titres par placement direct dans le public,

(23) Discours de M. Poincaré déjà cité, p. 33.

(24) E. Baldy, *Les Banques d'affaires en France depuis 1900*.

ou par constitution de syndicats financiers, elles prennent des participations financières dans les affaires françaises et étrangères (25).

Par les rapports qu'elles entretiennent avec les banques de ces pays (coloniales ou étrangères), les banques d'affaires concourent au développement des échanges et à la sécurité du commerce international, en procurant à leurs clients des renseignements précieux sur leurs débiteurs lointains.

Parmi les plus importantes, nous citerons : la Banque de Paris et des Pays-Bas et la Banque de l'Union parisienne.

*
* *

La haute banque.

La haute banque est constituée par des maisons traitant des opérations d'un caractère spécial. Malgré un certain déclin, dû à l'importance croissante des établissements de crédit et des grandes banques d'affaires, les banques dont s'agit n'en conservent pas moins une importance considérable.

Elles sont surtout, aujourd'hui, constituées par des maisons dirigées par les membres d'une même famille, qui

(25) C'est ainsi qu'elles ont aidé à mettre en valeur les pays neufs, par l'afflux de capitaux qu'elles ont procurés aux affaires qui se proposaient la mise en valeur de ces nouveaux débouchés.

Non seulement elles ont été de précieux auxiliaires pour l'activité de la nation, mais encore elles ont été des facteurs très appréciables de l'influence française au dehors.

Grâce à elles, certaines industries, certains commerces, auxquels elles s'intéressaient, ont pu trouver des débouchés inespérés et, en tout cas, appréciables.

ont pris la succession de leurs auteurs et dont l'honorabilité et la fortune sont reconnues.

Ces banques sont en rapports d'affaires avec la haute banque étrangère, et généralement liées avec elle par des liens de sang ou d'amitié séculaire.

Elles se consacrent à la gestion de portefeuilles privés, de fortunes particulières et aux affaires internationales diverses, qu'elles peuvent négocier, même avec des gouvernements, en raison de leur influence internationale considérable.

La haute banque a les moyens d'obtenir des concours appréciables de capitaux étrangers pour des affaires françaises, comme aussi de s'intéresser et d'intéresser ses clients aux participations à l'étranger.

Parfois elle est venue au secours de gouvernements obérés, et, dans ce domaine, l'importance de la haute banque est loin d'être négligeable.

Ces banques ont une aptitude particulière à pratiquer les opérations sur métaux précieux, et les opérations de change leur sont très familières.

Elles se chargent de l'encaissement des coupons de titres étrangers, que d'autres établissements hésiteraient à prendre dans les mêmes conditions.

On peut citer comme faisant partie de la haute banque : les banques Rothschild, Mallet, Vernes, Hottinguer, Heine, de Neuflize, Mirabaud.

Bien qu'elles soient peu en rapport avec le grand public et que leur rôle ait paru décroître, il y a lieu de leur accorder une mention particulière, car, souvent, leur influence a été utile dans les domaines les plus variés.

Elles sont un des rouages essentiels de l'organisation bancaire française, et non des moins utiles.

*
**

Banques régionales.

Au-dessous de ces seigneurs de la banque, peuvent honorablement figurer des banques dont l'influence et les services se limitent à une région ne dépassant pas le cadre de plusieurs départements, mais qui ne correspondent pas toujours à la région économique organisée par l'arrêté ministériel du 5 avril 1919. Les banques régionales, d'importance moindre, ont joué un rôle notable dans le développement de certaines contrées françaises.

L'industrie et la métallurgie, dans l'Est, ont bénéficié largement du concours des banques régionales.

L'Alsace a été particulièrement favorisée par l'aide qu'elle a toujours trouvée auprès des banques dont le siège social est à Mulhouse ou à Strasbourg.

On pourrait arriver aux mêmes conclusions pour les autres régions de France (26).

(26) Ces banques ont été durement éprouvées par la crise actuelle, et des défaillances nombreuses se sont produites, dues, peut-être, au fait qu'elles n'ont pas su ou pu rester dans la limite de leurs attributions et que leur rôle même ne leur a pas permis de se cantonner dans la fonction soit de banque de dépôt, soit de banque d'affaires. Elles ont souvent eu les deux caractères à la fois et l'incompatibilité de ces caractères a eu de désastreuses conséquences.

D'autre part, l'essai de création d'un organisme dit : « Société centrale des banques de province », reliant entre elles ces diverses banques, n'a pas donné les résultats qu'on attendait (la 3^e Chambre de la Cour d'appel de Paris, par un arrêt en date du 12 avril 1934, a refusé d'homologuer le concordat accordé à la Société centrale des banques de province par le Tribunal de commerce de la Seine le 20 juin 1933 et a converti en faillite la liquidation judiciaire précédemment obtenue par la société qui, depuis 1921, subissait un déclin rapide), et il semble bien que ce problème ne soit pas près d'être résolu. La concurrence très forte des grands établissements a été pour elles un coup très rude à supporter; et si des fusions se sont réalisées, si des disparitions ont été la rançon de la centralisation ban-

Banques locales.

Tout au bas de cette classification, nous rencontrons les banques locales, dont l'activité se cantonne encore davantage dans l'espace.

Petites sociétés, souvent sous la forme en nom collectif, en commandite simple, banquiers individuels, ayant leur siège social au principal établissement dans une ville, ouvrant parfois une boutique dans les gros bourgs voisins les jours de foire ou de marché. Ces maisons de banque, négligeables si on les prend individuellement, ont une assez grande importance si on les considère dans leur ensemble (27).

caire, il subsiste encore un nombre imposant de banques régionales importantes dont le rôle, en province, est loin d'être terminé ou insignifiant.

Elles sont, en effet, plus près de leurs clients que les grandes banques et peuvent, de ce fait, rendre les services que dédaignent parfois les directeurs des grands établissements. Ceux-ci préfèrent souvent, pour des raisons d'ordre administratif, la sécurité de l'opération à l'initiative de risques trop importants.

Ils consentent plutôt du crédit réel que du crédit personnel et nul ne pourrait le leur reprocher, puisqu'ils doivent veiller à la sécurité des fonds avec lesquels ils effectuent leurs opérations, fonds qui appartiennent aux clients. Pour ces raisons, le rôle des banques régionales n'est pas près d'être terminé. Il n'est pas d'ailleurs souhaitable qu'elles disparaissent, car leurs initiatives ont eu souvent pour résultat le développement économique d'une région qui, sans elles, eût été dans l'impossibilité de poursuivre son essor.

(27) L'époque moderne en a fait disparaître beaucoup; d'autres ont pu, au contraire, étendre leur rayon d'action et devenir des banques régionales.

Mais, sous leur aspect actuel, les banques locales ont, dans une ville, leur raison d'être.

Ce sont surtout des banques d'affaires, de commandite et d'escompte. Elles font du crédit au petit et moyen commerce, qui n'en trouverait pas ailleurs, lorsqu'elles ont tous apaisements sur l'honorabilité du client qu'elles connaissent depuis longtemps.

Elles escomptent les effets, qui auraient difficilement pu être acceptés

*
**

Enfin, citons, pour être complet, les banques à caractère nettement financier s'occupant exclusivement de change manuel ou d'opérations de bourse, dont nous avons vu éclore une véritable floraison de 1919 à 1928, et qui, heureusement, paraissent avoir décru en nombre aussi rapidement qu'elles avaient multiplié⁽²⁸⁾.

dans le portefeuille de banques plus importantes, parce que leur porteur n'offre pas une surface suffisante. Elle ajoutent leur signature à ce papier, qu'elles peuvent elles-mêmes, le cas échéant, réescompter à un autre banquier et parfois à la Banque de France.

Leur influence, qui, bien entendu, est liée aux qualités de celui qui les dirige, est grande encore et il ne semble pas que le mouvement de concentration bancaire ait eu, comme certains le prédisaient, pour effet de les anéantir définitivement.

Le nombre des banques de province était estimé à 600 avant la guerre. Ces banques disposaient d'un millier de guichets et contrôlaient environ 1.700 millions de francs. (M. A. Huart, *L'organisation du crédit en France*.)

(28) La plupart de ces banques, dont la nature des opérations est le plus souvent très extensible, accepteront aussi bien de transmettre un ordre d'arbitrage de titres que de consentir un prêt au solliciteur, qui proposera une délégation de traitement. Le cas échéant, elles vendront un fonds de commerce et escompteront les billets de fonds créés en représentation du prix.

Autrement dit, elles accepteront les opérations ayant ou non le caractère d'opérations de banque, à la condition que celles-ci présentent des chances de gain importantes.

Nous plaçons de telles entreprises le plus bas possible dans la classification indiquée; car si elles prennent le plus souvent le titre de « banque », elles sont loin d'avoir, le plus souvent aussi, la dignité et la compétence exigées par un tel métier. Elles sont pour une large part responsables des critiques adressées aux banques en général.

Elles constituent parfois des officines, gérées plus ou moins honnêtement, remarquables surtout par l'habileté déployée pour attirer le client.

Elles existent : il faut donc en parler; et peut-être serait-il plus utile de s'en préoccuper plus activement, avec l'aide redoutable du Code pénal, que de les ignorer, parce que si elles constituent une infime minorité ne portant pas ombrage aux grandes banques, elles ne font pas toujours honneur au commerce de banque.

Si l'épargne doit être protégée, c'est dans ces milieux d'affaires en marge de la banque honnête, et il n'est pas besoin de lois nouvelles pour y parvenir.

Il suffit de vouloir entendre les plaintes des victimes et d'appliquer inexorablement les articles 405, 406, 407, du Code pénal.

*
* *

En dehors des banques proprement dites, il convient de mentionner les grands réservoirs de l'épargne que constituent : d'une part, les *caisses d'épargne* poursuivant un but désintéressé, et, d'autre part, la *Caisse des dépôts et consignations*, qui devient, à l'heure actuelle, une des plus importantes banques de dépôts de ce pays. Nous aurons d'ailleurs à revenir sur ce dernier établissement.

Nous estimons cependant qu'il n'y a pas lieu de faire rentrer ces établissements dans le cadre des banques ordinaires, puisqu'ils ont le caractère des établissements publics, pour lesquels ne se pose pas la question de contrôle et de réglementation, déjà résolue à leur égard.

Une place à part doit être également faite aux *Crédits Municipaux*, qui ouvrent des comptes à leurs clients et que l'actualité a mis en vedette à propos d'une affaire retentissante.

*
* *

Si cet exposé ne paraît apporter aucune idée nouvelle, nous avons toutefois estimé qu'il était indispensable de le placer en tête de ce travail, car il fournit un argument incontestable sur la difficulté du problème de la protection de l'épargne confiée aux banques.

Cette diversité des banques, non seulement dans leur objet, mais encore dans leur puissance et leur utilité, fractionne le problème général en un grand nombre de problèmes qu'il paraîtrait presque indispensable de traiter séparément si l'on veut aboutir à un résultat.

En effet, en dehors des règles pénales qui doivent avoir une portée générale, si l'on pénètre dans la technique

bancaire pour la réglementer, il faudra bien se plier aux nécessités professionnelles et envisager autant de réglementations qu'il y a de techniques. Or, nous avons vu par ce qui précède que les techniques bancaires sont très variées, que les banques de dépôts ne « travaillent » pas comme les banques d'affaires, que les banquiers locaux ne se cantonnent pas dans l'un ou l'autre genre.

Dans ces conditions, si l'on veut imposer des textes auxquels devront se conformer les banquiers, ne faudrait-il pas établir le Code de la banque de dépôts, le Code de la banque d'affaires, et obliger les intéressés à choisir entre ces deux catégories dès leur entrée dans la carrière ?

Mais ne se trouvera-t-on pas en présence d'une impossibilité professionnelle d'établir une distinction aussi nette dans l'activité bancaire ?

Comment déterminer avec précision les opérations qui rentreront dans le cadre de la banque de dépôts et celles qui ressortiront exclusivement du domaine des banques d'affaires ?

Les opérations de commandite paraissent bien être du ressort des banques d'affaires. Or, de plus en plus dans les temps modernes, elles se réalisent sous forme d'escompte par une banque à son client demandeur de crédit, d'effets de commerce (effets de campagne, effets saisonniers) parfois tirés sur la banque, mais aussi le plus souvent sur un tiers, qui est censé consentir le crédit demandé, alors qu'en fait c'est la banque qui le dispense par l'escompte.

L'opération d'escompte est le type de celles ressortissant des banques de dépôts. On voit par cet exemple à quelles difficultés continues se heurterait le législateur

et qu'en pratique sa volonté ne saurait prévaloir sur les nécessités ou sur la ruse.

Les banques n'auraient aucune peine à tourner une réglementation rigide, car la même opération peut avoir lieu sous plusieurs formes. Un prêt d'argent à long terme deviendra facilement un prêt d'argent à court terme avec faculté de plusieurs renouvellements. Une commandite interdite se fera par escompte d'effets de commerce.

Au surplus, si l'on interdit aux banques de dépôts de faire toutes les opérations des banques d'affaires, ira-t-on jusqu'à interdire à ces dernières de pratiquer les opérations des établissements de crédit ? Cela paraît nécessaire, mais c'est pratiquement impossible, et il suffit d'être un peu versé dans la pratique bancaire pour sourire d'une telle prétention.

Dès la classification des banques dont il s'agit ci-dessus, nous tirons donc ce premier argument que les textes, dans leur rigidité, seront inopérants en face de la souplesse des opérations bancaires.

CHAPITRE II

A QUELLES BANQUES S'APPLIQUERAIENT LA REGLEMENTATION ET LE CONTROLE

SECTION PREMIÈRE.

Banques non intéressées.

Il y a lieu de reprendre la classification des banques qui a fait l'objet de la section II du chapitre I^{er}.

*
**

Bien entendu, la Banque de France, déjà réglementée, ne saurait être visée.

En effet, le gouverneur, les deux sous-gouverneurs et les trésoriers-payeurs généraux, membres du Conseil de régence, assurent un contrôle efficace sur les opérations qui sont strictement limitées par les statuts fondamentaux (art. 9) faisant l'objet du décret du 16 janvier 1808.

Au surplus, le corps de l'inspection, bien que recruté parmi les agents titulaires de la Banque et indépendant du ministère des Finances, agissant au nom du gouverneur, est, en quelque sorte, l'émanation du pouvoir central lui-même.

Son active vigilance, sa compétence unanimement reconnue, suffisent pour donner tous apaisements. En fait, il ne vient à l'idée de personne de penser que la Banque de France puisse faire courir des dangers à l'épargne.

Elle est, au contraire, un refuge des capitaux en temps de crise et la banque des banques aux mêmes périodes. Par le mécanisme du réescompte, elle fournit, en effet, des disponibilités aux autres banques.

Bien que son crédit soit distinct de celui de l'Etat, il est tel, dans la France entière, que, même en période de cours forcé, les billets de banque ont conservé la confiance du public et n'ont jamais été assimilés à du papier-monnaie.

Les capitaux qu'elle détient, tant pour le compte des particuliers que pour le compte du Trésor, s'élèvent à des sommes considérables.

Elle ne paye aucun intérêt aux sommes figurant au crédit des comptes courants et des comptes de dépôts de fonds. Ce fait serait de nature, semble-t-il, à raréfier les comptes créditeurs. Sans doute serait-ce vrai si le facteur confiance n'intervenait pas.

Le public sait que ses disponibilités sont en sécurité à la Banque de France; il peut en disposer à vue sans craindre la fermeture des guichets pour cause d'insolvabilité. Ce sentiment fait passer au second plan le désir de percevoir des intérêts, et la Banque de France est, à l'heure actuelle, un vaste réservoir des épargnes privées, non pas seulement des épargnes importantes, mais aussi des petits bas de laine.

La Banque de France, dont la mission est d'émettre des billets, reçoit en garde dans ses caisses une fraction importante des billets qu'elle a émis. Il y a là un mécanisme curieux et utile, qui fonctionne avec souplesse et permet de juger la confiance placée par le public dans l'Institut d'émission français.

Les soldes créditeurs de ses comptes de dépôts de fonds,

de ses comptes courants simples ou de ses comptes courants d'avances sont de l'ordre de plusieurs milliards, ainsi qu'il résulte de ses bilans publiés le jeudi.

Les dépôts de titres qui lui sont confiés représentent une partie considérable de l'épargne française.

La Banque de France est donc un refuge pour l'épargne, ce qui diminue considérablement l'importance du problème envisagé dans ce travail.

Le solde des comptes courants, comptes de dépôts de fonds et autres engagements à vue s'élevait, le 23 décembre 1933, à 16.715.202.000 francs.

Les variations de ces comptes ont été les suivantes :

Maximum le 27 janvier 1933	F. 22.856.597.000
Minimum le 1 ^{er} janvier 1933	15.368.077.000

Les chiffres qui précèdent ne comprennent pas ceux du compte courant du Trésor public. Ils comprennent ceux du compte courant de la Caisse autonome d'amortissement.

Le nombre total des comptes de toute nature (comptes courants d'avances sur titres, comptes courants, comptes de dépôts de fonds, comptes d'arrérages), qui était de 385.574 à la fin de l'exercice 1932, s'élevait à 388.024 à la fin de l'exercice 1933.

A la fin de l'exercice 1933, la situation du service des dépôts de titres était la suivante :

	Déposants	Titres
Dépôts des particuliers à Paris	92.757	9.828.134
Dépôts dans les succursales	376	14.529
Dépôts du Syndicat des agents de change.	70	2.477.096
TOTAL GÉNÉRAL	93.203	12.319.759 (1)

(1) Compte rendu du Gouverneur à l'Assemblée générale ordinaire du 25 janvier 1934 (déjà cité).

Il est possible de raisonner par analogie pour le *Crédit Foncier*, qui a aussi la responsabilité de la gestion de fonds considérables provenant des investissements de l'épargne créatrice fournis particulièrement par la petite épargne.

En effet, la diffusion des obligations foncières ou communales dans le pays est remarquable.

Les plus modestes portefeuilles comprennent des obligations du *Crédit Foncier*, attrayantes par le rapport, les tirages à lots et la sécurité de placement.

Il suffit, pour se rendre compte de l'importance des capitaux investis en titre de *Crédit Foncier*, de jeter un coup d'œil sur la cote officielle des agents de change.

Le *Crédit Foncier* jouit, à juste titre, dans toute la nation, et même à l'étranger, d'un crédit presque illimité. Il fait figure de banque publique qui ne pourrait cesser de faire face à ses engagements que dans l'éventualité d'un bouleversement dans lequel sombrerait la France elle-même.

Nous avons vu que le contrôle de l'Etat est direct sur cette banque, soumise aux vérifications de l'inspection des finances.

Il n'est pas douteux que l'importance du problème qui nous occupe est encore amenuisée de ce fait.

*
* *

Le Crédit National est également soumis à la surveillance directe de l'Etat et est appelé à jouer un rôle important dans l'organisation moderne du crédit à long terme.

L'épargne qui s'investit sous forme d'obligations du *Crédit National* a tous apaisements sur la solvabilité de

la Banque et la sécurité du remboursement, puisque les crédits nécessaires peuvent être inscrits au budget en cas d'insuffisance des ressources normales.

Les obligations du Crédit National sont d'ailleurs cotées à la cote authentique des agents de change sous la rubrique : « Fonds garantis par le Gouvernement français. » Elles représentent un nombre imposant de millions.

*
* *

Il semble bien que la *Banque nationale française pour le commerce extérieur* ne puisse demander de sacrifices qu'à ses actionnaires et que le contrôle dont elle est l'objet donne tous apaisements sur la bonne fin de ses opérations.

*
* *

Les banques populaires, réorganisées par la loi du 17 mars 1934 et contrôlées par le corps de l'inspection de la Chambre syndicale, d'une part, et l'inspection des finances, d'autre part, ne peuvent être visées par les partisans de la réglementation des banques.

Cependant, elles sont un exemple que les faits sont parfois plus forts que les lois.

Malgré les contrôles, malgré la surveillance dont elles ont toujours été l'objet, toutes n'ont pas réussi, parce qu'elles n'ont pas eu toujours à leur disposition un personnel d'une compétence absolue en matière bancaire.

On ne peut, en effet, s'improviser banquier; on le devient par de longs efforts et une formation professionnelle que ne peuvent remplacer ni la bonne volonté, ni l'honorabilité, ni l'honnêteté la plus profonde.

La jeune ambition de plusieurs chefs de ces banques, recherchant plutôt les opérations de banques pures ou l'extension territoriale, contraires à l'esprit de la loi qui les a créées, a coûté à ces organismes quelques déboires qui ne se reproduiront peut-être plus après la nouvelle réglementation.

*
* *

Les organismes de crédit agricole eux-mêmes, malgré les contrôles de l'inspection de la Caisse nationale, ont eu parfois des défaillances qui, dans certaines régions pauvres, ont été pénibles pour l'épargne rurale.

Quoi qu'il en soit, la réglementation et le contrôle de ces établissements est un fait accompli.

Il ne convient pas, malgré les difficultés ci-dessus signalées, de porter des jugements sommaires sur le fonctionnement des caisses de crédit agricole et sur les services rendus par elles, ainsi que le rappelait récemment M. A. Potier, ingénieur agronome à la Fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles, dans une note communiquée à la presse :

« Les caisses de crédit agricole mutuel ont maintenant derrière elles, disait-il, trente-cinq ans de fonctionnement. Le montant total des prêts qu'elles ont consentis depuis l'origine dépassait, au 31 décembre 1933, 11 milliards de francs, et les remboursements se sont élevés à 7 milliards et demi.

» Si quelques emprunteurs ont été dans l'impossibilité de remplir leurs engagements, elles ont supporté les pertes qui en sont résultées sans jamais demander à l'Etat d'intervenir. Et elles ont pu néanmoins, grâce à leur pru-

dente gestion, constituer des réserves pour un total de 250 millions supérieurs au montant de leur capital social.

» Sur 1.472 millions de francs avancés depuis 1928 aux caisses de crédit à moyen et à long terme, 362 millions ont été remboursés ponctuellement aux échéances préalablement fixées. »

La question qui nous préoccupe est moins de juger les services économiques des caisses de crédit agricole que de savoir si leur réglementation est de nature à éviter toute déception à l'épargne rurale.

Dans ce domaine encore, tout dépendra du caractère des hommes qui auront la responsabilité d'administrer les caisses, de leur habileté, de leur prudence.

Le contrôle ne supplée pas à la technique, et « les crises renversent impitoyablement tous les organismes mal dirigés » (2).

Nous avons indiqué ci-dessus les difficultés qui ont assailli la Banque des Coopératives de France, mais nous avons également signalé que, jusqu'à présent, l'Etat n'exerçait aucun contrôle effectif sur cet organisme bancaire.

SECTION II.

Banques qui seraient soumises à la réglementation et au contrôle.

Les établissements de crédit, les banques d'affaires et la haute banque sont visés par toute mesure de réglementation ou de contrôle qui est proposée.

Il en est de même pour les banques régionales, les ban-

(2) Pierre Cauboue, *La conduite des banques* (déjà cité), p. 250.

ques locales et les banques d'affaires spécialisées dans certaines branches de l'industrie.

La question de la réglementation et du contrôle des banques est extrêmement complexe, ainsi que nous l'avons déjà signalé. Insistons encore sur cette question, que nous envisagerons sous un autre aspect. En effet, à côté des maisons qui sont déclarées au registre du commerce, comme ayant pour objet le commerce de banque et les opérations qu'il comporte, se trouvent des entreprises qui, sous des objets divers, font aussi des opérations de banque.

Doit-on comprendre, par exemple, au nombre des banquiers, les encaisseurs qui se chargent du recouvrement d'effets à leurs risques et périls, et que l'administration impose à la patente du tableau A, 4^e partie, concernant les agents d'affaires ?

Ces correspondants exercent généralement une profession principale, et les recouvrements sont pour eux une profession à caractère nettement accessoire. En même temps, ils servent le plus souvent d'intermédiaires pour les souscriptions de valeurs et les placements de titres entre les banques qui les emploient et leur clientèle propre. Ils peuvent faire courir des risques à l'épargne si, après avoir recueilli le montant de souscriptions importantes, ils disparaissent avec les fonds, de même que par le démarchage auquel ils se livrent.

Conférera-t-on la qualité de banquier à ces personnes ? Et, dans l'affirmative, comment assurera-t-on leur contrôle ? Il existe une multitude de ces correspondants, et ils habitent parfois des hameaux éloignés de toute agglomération importante.

A côté des intermédiaires, qui exercent leur métier au

vu et au su de tous, se trouvent les banquiers d'occasion qui n'ont pas cette qualité, à titre professionnel et habituel, mais qui cependant font des opérations de banque pour les besoins de leur commerce, et ne sont pas les moins dangereux pour la petite épargne, qui ne sait pas se défendre.

Les sociétés elles-mêmes ne reçoivent-elles pas des dépôts de fonds, soit de leurs membres, soit de tiers : dépôts productifs d'intérêts, qui facilitent la trésorerie et servent de fonds de roulement ?

Les particuliers commerçants eux-mêmes font souvent des opérations de banque avec leurs clients.

Ils consentent des prêts ou en acceptent.

Nous retombons dans la difficulté, que nous avons signalée au début de cette étude, de limiter exactement la profession de banquier et de déterminer, avec précision, quelles sont les opérations de banque.

Or il n'est pas douteux que les dangers que font courir à l'épargne ces opérations bancaires, faites par des non-banquiers, sont importants.

Comment obvier à cela ? Le problème paraît impossible à résoudre, car le commerce d'argent prend les formes les plus diverses.

On ne peut songer à interdire les prêts ou les dépôts aux particuliers ou aux collectivités; on ne peut songer à contrôler ceux qui empruntent ou qui consentent à assurer la garde des fonds d'autrui, sans avoir la qualité principale de banquier.

Alors on est obligé de constater que tout un domaine important restera en dehors de la réglementation et du contrôle des banques, bien qu'il doive normalement faire l'objet des mêmes précautions et subir les mêmes mesures.

Ceux-là mêmes qui s'intitulent banquiers, parce qu'encore aucune réglementation n'existe et qui n'ont pas la conscience, la probité, ou les qualités requises par la profession, continueront demain leur même commerce, sous un objet différent, si des réglementations légales interviennent.

Le pavillon couvrira la marchandise, et le banquier de la veille, devenu directeur d'un cabinet d'affaires, continuera à recevoir des ordres de bourse ou des souscriptions à des valeurs plus ou moins sérieuses.

Dans certains milieux peu familiarisés avec les affaires bancaires, on prétend souvent que les banques ne prêtent qu'aux riches; mais, dans le milieu bancaire, on sait bien que le contrôle des banques serait sans effet, parce qu'il s'opérerait sur les banques qui n'ont besoin d'aucune menace pour gérer, avec la plus grande prudence, les fonds qu'on leur confie et que les plus dangereuses y échapperaient facilement.

De même qu'à la Bourse, quand la coulisse a été réglementée, s'est créé « le hors-cote », de même qu'après la réglementation du marché hors cote ⁽³⁾ s'est créé un nouveau hors-cote en marge du précédent, de même le con-

(3) Cette réglementation résulte de la circulaire n° 2673, adressée par la Chambre syndicale des banquiers en valeurs au comptant à tous ses membres, et dont les dispositions furent arrêtées d'accord avec le ministre des Finances. Ces dispositions sont rentrées en vigueur le 4 février 1929.

Cette réglementation paraît avoir été perdue de vue par le Sénat, ainsi qu'il en résulte des débats relatifs aux modifications à apporter à la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés.

Nous considérons que la coulisse est un marché public. Elle possède une Chambre syndicale et même deux, une pour les valeurs à terme qui maintiennent une exacte discipline et une grande correction dans les transactions. Aucune supercherie n'est possible. Au même titre que le parquet, la coulisse mérite donc la qualification de marché public.

Au contraire, le hors-cote n'est pas un marché réglementé. Nous ex-

trôle des banques créera, ou plus exactement amplifiera, le commerce clandestin de banque, le plus dangereux pour l'épargne.

La délinquance des temps modernes ne brave pas les lois; elle les tourne; son caractère astucieux s'affirme de plus en plus et profite même des faiblesses d'une législation trop touffue pour assurer son impunité.

A-t-on décidé de fixer le prix du blé à 115 francs le quintal ?

Immédiatement, un grand nombre d'acheteurs n'ont consenti à continuer leurs achats que si le vendeur était prêt à leur livrer un quintal de blé pour 115 francs et à *leur faire cadeau*, au surplus, de quelques kilos d'orge ou d'avoine dont la valeur correspondait à la différence entre le prix taxé et le prix réel du blé sur le marché.

A-t-on voulu réglementer la vente des billets de la loterie nationale ? Ce commerce ne s'en est pas ému. Et

cluons donc le hors-cote. En usant dans notre texte des mots « marché public réglementé, officiel ou libre », nous évitons donc toute ambiguïté.

« Qu'est-ce qu'un marché réglementé ? C'est un marché confié à des agents qui sont soumis à une chambre de discipline, à un règlement, et qui, par conséquent, donnent toute garantie. Le marché officiel, c'est celui des agents de change. Le marché libre, c'est la coulisse, c'est-à-dire la Chambre syndicale des banquiers en valeurs à terme ou celle des banquiers en valeurs au comptant.

» J'ai soin d'ajouter qu'à la différence de ces deux marchés, le parquet et la coulisse, nous entendions exclure le marché hors-cote, puisqu'il n'a aucune organisation; y négocie qui veut sans aucun contrôle de la sincérité des cours ni de la réalité des opérations. » (M. Régnier, Débats, Sénat, J. O., p. 604.)

« Mais à côté de ce marché officiel, parquet et coulisse, il y a ce qu'on appelle le « hors-cote », qui est le résultat d'on ne sait quoi. Il vit sur des négociations qui se passent à l'extérieur, sous les colonnades de la Bourse; les cotations paraissent dans des journaux spécialisés, mais ne font l'objet d'aucune surveillance, d'aucune cotation officielle. » (M. Hachette, même débat, J. O., p. 603.)

pour obtenir un billet il a fallu donner 100 francs et acheter en outre un objet quelconque dont la valeur intrinsèque est loin de correspondre à la valeur exigée en argent, c'est-à-dire au prix de vente.

Ces observations ne constituent pas la négation de toute possibilité de perfectionnement des institutions de banque et nous démontrerons qu'on peut, par des mesures appropriées, rechercher et même obtenir plus de sécurité dans le commerce de l'argent.

Elles exposent seulement la difficulté du problème et le ramènent sur son plan véritable.

Il n'y a pas lieu, si l'on veut aboutir à des résultats, d'accepter une ingérence dans les opérations elles-mêmes des banques, mais de prévoir des mesures d'ordre général, qui puissent mettre rapidement l'action publique en mouvement en face des agissements délictueux de certains soi-disant banquiers indignes de porter ce nom.

L'aide la plus efficace, pour cette œuvre d'assainissement, doit être apportée par le public lui-même, à qui il appartient de seconder les efforts de la justice.

Il existe en France un assez grand nombre de banques dont la réputation d'honorabilité est bien assise pour que l'épargne évite de se confier à des entreprises sans surface, et l'Etat ne pourrait, le voulût-il, assurer avec plein succès la surveillance des activités privées dans le domaine bancaire, où, plus qu'ailleurs, peut se vérifier l'adage : *Quid leges sine moribus ?*

Nous allons exposer les mesures envisagées pour apporter une solution à cet intéressant problème et en montrer l'évolution par un exposé objectif.

CHAPITRE III

ETAT LEGISLATIF DE LA QUESTION A L'ETRANGER

Pendant longtemps, la question de la liberté des banques ne s'est posée qu'en ce qui concerne la Banque d'émission.

La question était de savoir si l'on doit laisser l'émission des billets de banque libre ou, au contraire, si l'on doit la réglementer et, dans ce dernier cas, si l'on doit la confier à une banque publique ou à une banque privée.

Pour toutes les autres opérations de banque on était d'accord sur la liberté absolue.

La multiplicité des banques et la concurrence qu'elles se font entre elles constituent autant d'avantages, disait-on, permettant au commerce d'obtenir le crédit à bon marché.

D'autre part, il appartient à l'intéressé de choisir, parmi tant de banques, celle qu'il jugera saine, solide et honnête.

La liberté du commerce en général a pour corollaire la liberté de la banque qui a pour objet le commerce de l'argent.

Toutefois, l'évolution des mœurs en matière de banque a paru suivre l'évolution des mœurs en matière économique.

De même que la vieille théorie du libre-échange a été rejetée, comme un dogme périmé, pour faire place à un

protectionnisme qui fait vivre les nations en vase clos et ne contribue pas à la prospérité internationale; de même, la célèbre « Théorie des débouchés », de Jean-Baptiste Say : « Chacun est intéressé à la prospérité de tous », a fait place à l'égoïsme nationaliste, et le principe de la liberté des banques a, peu à peu, cédé la place à une fringale de réglementation et de contrôle des banques et de leurs opérations.

On va chercher à substituer la rigidité des textes à l'initiative des clients et à leurs perspicacités.

Ce mouvement n'est pas particulier à un pays. Il est mondial. Si la France paraît être en retard à ce sujet, il ne semble pas que cela puisse être un grave reproche, si l'on veut bien constater que les banques étrangères, réglementées et contrôlées, ne font pas meilleure figure, en face de la crise actuelle, que les banques françaises, libres encore, dont la gestion a été prudente.

Quoi qu'il en soit, il est intéressant de connaître l'état de la question à l'étranger :

*
* *

Allemagne.

Déjà, en 1908, une Commission d'enquête avait été réunie en vue de la création d'un office de surveillance des banques. Ce projet fut rejeté.

La crise de 1931 fut très grave pour les banques allemandes. Tout l'édifice bancaire était atteint.

Le Gouvernement allemand dut intervenir en juillet 1931. Il décida de prendre des mesures en vue de l'assainissement des banques et du contrôle que l'Etat exercerait à l'avenir sur les organismes bancaires.

L'Etat aida les banques, leur accorda un moratoire et des crédits, en créa de nouvelles (Akzept und garantie bank) et poursuivit la réorganisation générale des banques en février 1932 (1).

Par une ordonnance du 21 septembre 1931, le contrôle de l'Etat est organisé. Il s'exerce par deux organismes :

- 1° le Conseil de surveillance, pour l'exploitation des affaires de banque;
- 2° le commissaire du Reich, pour les exploitations bancaires.

Le Conseil de surveillance comprend cinq membres : deux représentants de la Reichsbank, deux ministres du Reich et le commissaire aux banques.

Le commissaire aux banques est nommé par le président du Reich. Il exerce une surveillance sur les banques privées, sur leurs opérations et leurs méthodes. Il peut obtenir tous renseignements et assister aux assemblées générales. Il ne peut s'immiscer directement dans les affaires de banques ni interdire une opération. Mais il a qualité pour faire des observations et, le cas échéant, pour demander au Conseil de surveillance de provoquer des sanctions gouvernementales.

Ce contrôle n'intéresse que les établissements de crédit. En effet, les banques hypothécaires sont déjà réglementées.

Il semble que ces mesures n'ont pas donné de brillants résultats, puisque nous avons rappelé ci-dessus les intentions de M. Hitler traduites dans la loi récente « pour préparer la construction organique de l'économie ».

(1) Laufenburger, Crise et réorganisation bancaires en Allemagne, *Revue politique et parlementaire*, avril 1932, p. 35.

L'Etat va contrôler les banques qui sont encore libres, en principe, depuis qu'en 1908 une Commission d'enquête, réunie en vue de la création d'un office de surveillance des banques, a rejeté un tel projet; il va leur donner des lignes directrices, veiller à ce qu'elles rendent à la communauté allemande les services qui sont leur raison d'être.

« Il ne s'agit pas d'étatisation », a déclaré M. Reinhardt, ministre des Finances; mais une loi interviendra pour régler en détail le contrôle, l'organisation et le rôle des banques.

La nationalisation des banques n'est pas réalisée; mais, en fait, elles vont devenir de véritables établissements publics, devant obéissance aux directives du pouvoir central politique. Ces directives, qui sans doute auront le caractère impératif, seront données par le chef de la branche « banques de crédit » nommé par le ministre de l'Economie. L'Allemagne donc est bien près de la nationalisation bancaire.

*
* *

Amérique.

Nous avons exposé ci-dessus (en note, p. 22), le système de réglementation adopté pour le Federal Reserve System en 1913. Ajoutons que les banques nationales sont réglementées par la loi du 25 février 1863. Les « States Banks » ont toujours été surveillées en raison de leur fonction d'émission.

Sont donc libres : les banques privées et les « Trust Companies ».

« L'Act Mac Fadden » de 1927 tend à faciliter les opé-

rations des banques en ce qui concerne la distribution du crédit, mais réglemente et restreint aussi le droit d'ouvrir des succursales. Ainsi, les banques nationales doivent obtenir l'autorisation d'un fonctionnaire, qui relève du président des Etats-Unis, appelé le Comptroller of Currency. Cette autorisation est donnée pour une durée illimitée. Depuis l'Act de 1913, elles sont contrôlées par les inspecteurs des « Federal Reserve Bank », qui vérifient également les « State Banks ». En 1929 éclate une crise bancaire qui entraîne la faillite de 642 banques; en 1930, 1.345 cessent leurs paiements et la défaillance atteint 2.298 banques en 1931 (2).

Alors intervient « l'Act Glass-Steagall » du 27 février 1932, qui autorise les banques de réserve fédérales à consentir des crédits aux autres banques et permet l'escompte d'effets qui, aux termes de l'Act de 1913, étaient exclus du portefeuille des banques de réserve. Le 21 juillet 1932, « l'Emergency Relief and Construction Act », permet (art. 210) aux Federal Reserve d'escompter directement des effets aux particuliers avec l'autorisation du « Federal Reserve Board ». L'Act de 1913 est donc modifié profondément.

Enfin, depuis le « Gold Reserve Act of 1934 », les banques ne peuvent plus faire d'opérations sur l'or, ni le garder en dépôt, sans avoir obtenu au préalable une licence spéciale.

La politique du président Roosevelt tend à enlever aux banques américaines leur liberté d'action et à faire de ces établissements des auxiliaires du gouvernement en vue de la réalisation du plan de réorganisation écono-

(2) P. Willis, La politique du Federal Reserve system pendant la crise, *Revue politique et parlementaire*, avril 1932, p. 1 et suiv.

mique et financier dont il sera intéressant de suivre le développement et de constater les résultats.

*
* *

Angleterre.

Le « Companies Bill » de 1908, amendé le 3 août 1928, s'il ne peut être considéré comme un contrôle des opérations de banque elles-mêmes, cherche à protéger l'épargne contre le démarchage en interdisant formellement celui-ci, sous peine d'une amende très élevée en cas de délinquance primaire et de prison en cas de récidive.

Les émissions de valeurs nouvelles sont sévèrement réglementées, de même que des mesures sont prises contre les « Share pusher » ou spéculateurs à la hausse des valeurs qui ont, en 1927 et 1928, fortement dépouillé l'épargne britannique.

Les personnes qui ont encouru certaines condamnations ne peuvent être banquiers ni diriger une banque.

« Toute personne qui désire exercer la profession de banquier doit obtenir l'approbation du gouvernement, faire constater par le fisc qu'il n'a jamais été déclaré en faillite ni en banqueroute et que son casier judiciaire est vierge. » (3).

Aucune autre restriction n'est apportée au commerce de banque anglais, qui est soumis au droit commun.

L'Act de 1844 impose aux banques l'obligation de publier chaque année, dans la première quinzaine de janvier, au bureau des « Commissioners of Inland Reve-

(3) Discussion d'un projet et d'une proposition de loi concernant l'exercice de la profession de banquier (J. O., 12 juin 1929, Déb. parl., p. 1990, intervention de M. Chastenot).

nue », le nom et le domicile du banquier et des associés, ainsi que le lieu où se trouve l'établissement.

L'administration fait publier elle-même ces renseignements dans les journaux locaux.

Enfin, en 1918, aux termes d'une simple convention intervenue entre l'Etat et les banques, ces dernières se sont engagées à ne plus effectuer de fusions sans demander l'accord préalable du Chancelier de l'Echiquier. Ce régime est donc très libéral (4).

*
**

Autriche.

La législation autrichienne exige que les statuts des banques soient préalablement approuvés et qu'une autorisation soit accordée d'exercer un semblable commerce.

*
**

Chili et Colombie.

Le décret-loi chilien, n° 559, du 26 septembre 1915, et la loi colombienne de 1923, n° 43, instituent un surintendant des banques qui a pour attributions d'autoriser la création des banques et de leurs succursales, de contrôler la régularité de leurs opérations et de leurs bilans, de s'assurer de l'emploi des réserves et, au besoin, de se substituer à l'organe de direction s'il relève des infractions.

Au Chili, les banques doivent, obligatoirement, revêtir la forme de sociétés anonymes et déposer une caution

(4) Sur la liberté du commerce de banque en Angleterre, voir Hamel, ouvrage cité, t. I, p. 303 et 304.

en titres à la Banque d'Etat pour garantir leurs opérations.

Leur capital minimum est de 1 à 5 millions de pesos, selon l'importance de la ville, et elles doivent déposer à la Banque d'Etat des fonds servant spécialement à garantir le remboursement des dépôts.

*
* *

Danemark.

La loi précise les responsabilités du banquier et énumère les opérations licites. Ainsi se trouvent déterminées les opérations qui pourront tomber sous le coup de la loi pénale.

*
* *

Espagne.

La loi du 29 décembre 1921 réglemente les banques en instituant le Conseil supérieur bancaire, qui a pour président un délégué du gouvernement et pour vice-président un délégué de la Banque d'Espagne.

Le Conseil comprend sept autres membres, parmi lesquels six sont élus par les banques qui seront contrôlées par la Banque d'Espagne, dès qu'elles auront librement donné leur adhésion à ce système.

Les banques doivent obtenir une autorisation préalable du gouvernement et maintenir un rapport de deux tiers entre l'actif réalisable et le passif exigible. L'usage du nom de banquier est réglementé. L'article 401 du Code pénal espagnol de 1928 interdit l'accès et l'exercice de la profession de banquier à des personnes ayant subi des peines d'emprisonnement.

Les pratiques bancaires espagnoles nécessitaient de pareilles mesures, car, dans ce pays, les banquiers utilisaient les fonds et les valeurs de leurs clients comme s'ils en étaient propriétaires.

*
* *

Hongrie.

Un Institut central des sociétés financières ⁽³⁾, appelé « Penzintezeti Kôzpont », a été institué par une loi de 1916. Il a pour but « la surveillance et l'encouragement des instituts financiers établis sur le territoire de la Hongrie, et, par suite, le développement de l'économie publique du pays ».

« L'adhésion des banques à cet institut est facultative, mais l'acceptation des dépôts des particuliers sur livrets d'épargne, la délivrance de lettres de garantie envers les autorités publiques pour le compte des tiers, sont réservées aux banques adhérentes. »

Il ne s'agit pas d'un organisme d'Etat, mais d'une « super-banque », constituée sous forme de société coopérative.

Les banques adhérentes doivent se soumettre au contrôle des inspecteurs de l'Institut Central, elles le font volontiers, confiantes dans la compétence et la discrétion des inspecteurs.

Cette institution est devenue la plus grande Chambre de compensation du pays.

« Pour contre-balancer l'influence des grandes banques de la capitale, les banques adhérentes sont divisées en

(3) Voir *Banque*, p. 193, 1931.

groupes suivant leur importance. » C'est par l'intermédiaire de ces groupes qu'elles exerceront leurs droits relatifs à l'élection du Conseil de direction et à la gestion de l'Institut.

L'Etat est représenté au Conseil de direction et a fait un apport initial important.

La foi dans l'impartialité et dans la haute compétence de cet Institut s'est tellement généralisée que l'Etat lui-même a recours à ses services pour le contrôle des associations d'entreprises reconnues d'utilité publique et, également, pour le contrôle des maisons de banques privées au point de vue du crédit public.

*
**

Japon (6).

La loi du 30 mars 1927 indique d'abord à quels établissements s'applique la dénomination de banque et soumet l'ouverture d'un établissement de banque à une autorisation ministérielle préalable, qui également doit être requise lors de chaque modification importante survenue dans leur fonctionnement.

*
**

Pologne.

La loi du 23 mars 1920 et l'ordonnance du ministère des Finances du 7 mai 1920 exigent l'autorisation préalable pour l'ouverture d'une banque, et l'Etat exerce un contrôle officieux sur les opérations des banques.

(6) Voir la discussion à la Chambre (séance du 11 juin 1929 précitée, *J. O.*, 12 juin 1929).

En mai 1929, une nouvelle loi a été publiée, qui règle la situation des succursales de banques étrangères et établit pour les établissements de crédit à court terme, pour les banques hypothécaires et pour les bureaux de change un rapport entre leurs exigibilités et leur capital. Le total de leurs engagements ne peut excéder un montant égal à dix fois le capital social et les réserves.

La nouvelle loi a, en outre, imposé aux banques l'obligation de renoncer, avant le 31 décembre 1930, aux transactions immobilières et au commerce des marchandises.

Dans un rapport en date de 1930, M. Ch. Dewey, conseiller financier auprès du Gouvernement polonais, préconise la réalisation d'un contrôle officiel des banques par le ministre des Finances.

*
* *

Suède (7).

La loi du 22 juin 1911 soumet les banques à une autorisation gouvernementale préalable.

Elles doivent être constituées sous forme de sociétés et posséder un capital, versé en espèces, d'au moins 1 million de couronnes.

Les lois des 31 mars et 1^{er} avril 1919 leur interdisent de se racheter les unes les autres, sans une autorisation du gouvernement.

Elles doivent conserver un rapport du capital et des réserves d'un cinquième par rapport aux dépôts et cons-

(7) M. A.-E. Sayous, *Les banques suédoises*.

tituer une réserve légale de 50 p. 100 du capital par prélèvement annuel de 15 p. 100 sur les bénéfices.

Certaines opérations d'avances à découvert leur sont interdites.

Enfin l'établissement de leurs bilans est réglementé et contrôlé.

*
* *

Roumanie.

En 1931, l'Union des banques de province a présenté au gouvernement un rapport relatif à la réglementation des banques. La loi, aux termes de ce rapport, devra : d'une part, protéger l'épargne et, d'autre part, protéger les actionnaires.

Les banques ne pourront recevoir des fonds et des dépôts en vue de leurs opérations qu'à concurrence de leur capital social.

*
* *

Le Conseil sera responsable, réellement et pécuniairement, des pertes.

Une entreprise de banque prendra obligatoirement la forme d'une société par actions et devra périodiquement publier un bilan. Le capital sera entièrement versé.

D'autre part, seules les banques auront le droit de faire des opérations de crédit. Toute personne violant cette disposition sera punie sévèrement.

*
* *

Tchécoslovaquie.

La législation détermine la responsabilité des banquiers en ce qui concerne l'emploi des valeurs dont ils ont la

garde. Un moratoire est institué pour le cas d'une panique de la clientèle.

Un fonds commun est institué pour les banques recevant des dépôts à l'effet de garantir les déposants contre les défaillances éventuelles des banquiers (L. 10 oct. 1924).

Les dépôts de fonds sont réglementés, ainsi que les opérations permises aux banques ayant la garde de fonds.

CHAPITRE IV

ETAT LEGISLATIF DE LA QUESTION EN FRANCE

SECTION PREMIÈRE.

Etat de la question en France.

Quel est l'état de la question en France ?

Dans quelles conditions peut-on ouvrir une banque en France ?

A l'heure actuelle, sous réserve des prescriptions de la loi du 19 juin 1930, dont nous dirons plus loin l'économie, toute personne peut librement s'établir banquier.

Les seules obligations imposées aux banquiers sont celles que le Code de commerce prescrit pour tous les commerçants.

Tout d'abord, conformément à l'article 8 du Code de commerce, les banquiers sont obligés de tenir les livres de commerce suivants :

Le livre-journal, qui présente, jour par jour, leurs dettes actives et passives, les opérations de leur commerce, leurs négociations, acceptations et endossements d'effets, et généralement tout ce qu'ils reçoivent et payent à quelque titre que ce soit, et qui énonce, mois par mois, les sommes employées à la dépense de leur maison.

Ils sont tenus de mettre en liasse les lettres qu'ils reçoivent et de copier sur un registre celles qu'ils envoient.

Ils doivent tenir le livre des inventaires (art. 9 C. com.). Tous ces livres de commerce doivent être également soumis aux formalités prévues par les articles 10 et 11 dudit code.

Les banquiers, comme tous les commerçants, doivent faire publier leur régime matrimonial dans les conditions prescrites par les articles 67 et suivants du Code de commerce. Conformément à la loi du 18 mars 1919, ils doivent requérir leur immatriculation au registre du commerce, dans le mois de l'ouverture de leur établissement, par le greffier du tribunal dans le ressort duquel ce fonds est exploité.

Cette formalité revêt une importance considérable depuis la loi du 19 juin 1930, puisqu'elle permet au procureur de la République d'être averti et de commencer son enquête.

D'autres lois particulières soumettent les banquiers à certaines obligations spéciales.

Ainsi, la loi du 28 avril 1893 oblige celui qui a pour profession habituelle de recevoir les offres et les demandes de valeurs de bourse à faire une déclaration à l'Administration de l'enregistrement et à tenir un répertoire, visé et paraphé par le président ou par l'un des juges du tribunal de commerce, et sur lequel il inscrira chaque opération, jour par jour, sans blanc ni interligne et par ordre de numéros (art. 30).

Il s'agit là d'une simple obligation d'ordre fiscal.

La loi du 25 février 1901 oblige les banques à faire la déclaration des titres et sommes existant dans leurs caisses au jour du décès d'un de leurs clients, au plus tard dans les quinze jours du retrait par les ayants droit.

La loi du 29 mars 1914 exige une semblable déclaration

de la part de ceux qui font profession de payer des coupons de valeurs étrangères non abonnées ou de fonds d'Etats étrangers (art. 35).

Cette disposition revêt également un caractère d'ordre fiscal, et il n'est pas besoin d'ajouter que le banquier est soumis aux mêmes dispositions fiscales qu'un commerçant ordinaire (patente, taxe sur le chiffre d'affaires, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux).

Signalons également la loi du 1^{er} août 1917, instituant le répertoire des opérations de change.

En dehors des textes cités ci-dessus, la profession de banquier n'est pas réglementée spécialement. Il y a lieu, toutefois, de signaler une théorie échafaudée par la jurisprudence en matière d'opérations de bourse, théorie qui constitue une sorte de réglementation dont l'inobservance serait sanctionnée par les tribunaux.

On sait que l'article 76 du Code de commerce stipule que « les agents de change constitués de la manière prescrite par la loi ont seuls le droit de faire les négociations des effets publiés et autres, susceptibles d'être cotés », et il est définitivement admis par la jurisprudence que ce texte oblige tout banquier qui reçoit un ordre de bourse à l'exécuter sur le marché, c'est-à-dire à le transmettre à un agent de change. Le contrat direct est donc interdit au banquier.

L'article 1596 du Code civil, édictant que « ne peuvent se rendre adjudicataires, sous peine de nullité, ni par eux-mêmes ni par personnes interposées, les mandataires des biens qu'ils sont chargés de vendre », confirme cette thèse.

Toutefois, la jurisprudence valide le contrat direct lorsque le donneur d'ordre n'ignore pas que le banquier avec

lequel il contracte n'agit pas comme un mandataire, mais comme contre-partie.

Dans ce cas, le banquier doit pouvoir justifier qu'il était bien propriétaire des valeurs vendues.

Sans chercher de nouveaux textes, observons, dès maintenant, que si la rigueur des tribunaux ou des parquets s'exerçait dans ce domaine, les abus disparaîtraient vite et la régularité des opérations de bourse pourrait être acquise, ce qui serait profitable aux clients.

Enfin, le texte le plus important en la matière est la loi du 19 juin 1930, qui réglemente, non pas la profession de banquier elle-même, mais l'accès à la profession.

Cette loi s'imposait. Elle n'est pas une atteinte à la liberté du commerce, mais une mesure de prudence élémentaire.

Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi présentée par MM. Chastenet et Antériou, et renvoyée, le 3 juillet 1928, devant la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre, les auteurs, rappelant que les magistrats de la Section financière du parquet de la Seine n'ont pas cessé de constater que « ce sont les mêmes individus qui, après avoir purgé des condamnations pour escroquerie, abus de confiance, infraction aux lois sur les sociétés, s'établissent à nouveau soit à leur nom, soit sous de faux noms, soit au moyen de personnes interposées, et qui, instruits par l'expérience d'une jurisprudence pénale, qui leur a été appliquée, s'emploient à drainer l'épargne publique, en essayant de ne pas tomber à nouveau sous le coup de la loi », citent des exemples fort curieux.

Le directeur des succursales de Clermont-Ferrand et de Brioude d'une banque régionale était titulaire de 12 condamnations.

Un directeur de journal de finance et de banque, ayant d'ailleurs pris un pseudonyme, était titulaire des condamnations suivantes :

- 11 novembre 1908 : Tribunal de Lyon, 4 mois de prison pour chantage;
- 10 mars 1910 : Tribunal de Lyon, 4 mois de prison pour escroquerie;
- 10 mars 1910 : Tribunal de Lyon, 2 mois de prison pour abus de confiance.
- 11 mai 1910 : Tribunal de Lyon, 18 mois de prison pour abus de confiance;
- 17 novembre 1910 : Tribunal de Chambéry, 1 an de prison pour abus de confiance.
- 5 décembre 1912 : Tribunal de Lyon, 4 ans de prison pour escroquerie;
- 28 février 1916 : Tribunal de Lyon, 18 mois de prison pour escroquerie et abus de confiance;
- 1^{er} mai 1917 : Tribunal de Lyon, 1 mois de prison pour tentatives de chantage;
- 18 juin 1927 : Tribunal de Nice, 6 mois de prison pour escroquerie.

Et les honorables députés de demander : n'est-ce pas un scandale ?

Ces exemples prouvent trop, ou ne prouvent, hélas ! rien. Aucune loi nouvelle n'était nécessaire pour mettre fin aux agissements de ces filous.

Il eût suffi que les juges se fussent souvenus en temps utile, et avant de rendre leurs jugements successifs, de la loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes, prévoyant la relégation, pour mettre fin aux opérations de ces individus. Quoi qu'il en soit, voyons le mécanisme de cette loi, votée après bien des discussions et des difficultés.

SECTION II.

*Economie de la loi du 19 juin 1930 ⁽¹⁾ réglementant
la profession de banquier.*

Nous avons déjà cité cette loi, la seule s'appliquant directement aux banques.

Il est intéressant d'en étudier l'économie générale. L'article 1^{er} stipule que toute condamnation pour crime de droit commun, pour vol, pour abus de confiance, pour escroquerie ou pour délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission, de mauvaise foi, de chèques sans provision, pour atteinte au crédit de l'Etat, pour recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions, emporte de plein droit interdiction du droit de faire à titre professionnel des opérations de banque, des opérations de placement ou de bourse sur valeurs mobilières, et de diriger, administrer, gérer à un titre quelconque une société ou une agence de société ayant ces opérations pour objet, ou encore de signer pour elles.

Toute condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus entraînera la même incapacité.

(1) *J. O.*, 20 juin 1930. Travaux préparatoires : *Chambre des députés* : projet de loi présenté par M. Henry Chéron, ministre des Finances, et M. Barthou, ministre de la Justice, 27 nov. 1928 (annexe n° 800, *J. O.*, 18 juin 1929, p. 170); rapport par M. Bonnevey, 22 févr. 1929 (annexe 1321, *J. O.*, 12 oct. 1929, p. 342); avis présenté au nom de la Commission du commerce par M. Tasso, 6 juin 1929 (annexe n° 1764, *J. O.*, 13 nov. 1929, p. 784); discussion et adoption, 13 juin 1929 (*J. O.*, 14 juin 1929, p. 2024). — *Sénat* : présentation le 18 juin 1929 (annexe n° 344, *J. O.*, 19 nov. 1929, p. 360); rapport par M. Jenouvrier, 20 juin 1929 (annexe n° 333, *J. O.*, 19 nov. 1929, p. 380); déclaration de l'urgence, discussion et adoption, 17 juin 1930 (*J. O.*, 18 juin 1930, p. 134).

La même interdiction est encourue par les faillis non réhabilités.

L'article 2 étend cette interdiction aux condamnés et aux faillis ayant fait l'objet de jugements prononcés par des juridictions étrangères, à la condition que la condamnation soit passée en force de chose jugée et constitue un des crimes ou délits prévus à l'article précédent, d'après la loi française.

C'est le tribunal correctionnel du domicile de l'intéressé qui décide s'il y a lieu à l'interdiction.

De même, si le jugement de faillite a été déclaré par une juridiction étrangère et est exécutoire en France, l'interdiction s'applique, et la demande d'exequatur peut être, à cette fin seulement, formée par le Ministère public devant le tribunal civil du domicile du failli. La sanction pénale de l'interdiction prononcée par l'article 3 est l'emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et une amende de 1.000 francs au moins et 10.000 francs au plus, ou l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, le tribunal pourra, en outre, sur réquisition du Ministère public, ordonner la fermeture des établissements qui auront été dirigés, administrés ou gérés par le délinquant.

Il ne sera pas possible, aux termes de l'article 4, à l'individu condamné en vertu de ladite loi, d'être employé à un titre quelconque dans l'établissement qu'il exploitait ou par la société qu'il dirigeait, administrait ou gérât, ou dont il avait la signature.

Les infractions à cette disposition sont punies, au préjudice de l'employeur, des peines prévues à l'article 3, et le tribunal pourra ordonner la fermeture de l'établissement.

L'article 5 fait, au greffier du tribunal de commerce, qui recevra, en vertu de la loi du 18 mars 1919, une déclaration aux fins d'immatriculation dans le registre du commerce, d'une personne ou d'une société se proposant de faire des opérations de banque, l'obligation, dans le délai de huit jours, de transmettre au procureur de la République une copie sur papier libre de cette déclaration.

Il accomplira la même formalité lors de chaque déclaration comportant modification de l'immatriculation.

Il appartiendra alors au procureur de la République de requérir l'intéressé de lui fournir immédiatement son casier judiciaire ou toutes pièces équivalentes.

La loi a été déclarée, par l'article 6, applicable aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. En cas de condamnation prononcée par les Tribunaux d'Alsace-Lorraine, antérieurement à l'introduction de la législation pénale française, ou par application d'une loi locale maintenue en vigueur, l'interdiction visée à l'article 1^{er} sera prononcée dans les conditions prévues au paragraphe 1^{er} de l'article 2. La même interdiction pourra être prononcée à l'égard des faillis, commerçants ou non commerçants, dont la faillite aura été déclarée sous l'empire de la loi locale.

Cette loi est également applicable à l'Algérie et aux colonies.

Il est indiscutable que cette loi a été très favorablement accueillie dans le milieu bancaire et par l'opinion publique.

En effet, les banquiers qui n'ont rien à se reprocher ont été parfaitement d'accord avec le législateur pour admettre qu'il y a lieu d'empêcher, par tous les moyens, les individus indignes d'embrasser une profession qui réclame, comme qualité essentielle, une honnêteté et une probité constantes.

Ils le demandaient depuis longtemps et ont toujours estimé que la loi devait proclamer cette nécessité et sanctionner sévèrement toutes les infractions.

Le public a pensé qu'enfin on allait « *faire quelque chose* » pour sa protection, sans se rendre compte cependant que celle-ci dépendait surtout de lui-même et d'une stabilité financière, encore loin d'être acquise, plutôt que d'une réglementation et d'un contrôle des banques.

Cette dernière condition a été mise en lumière dans une étude de M. André Demaisons sur le mécanisme du marché de Paris et le rôle des pouvoirs publics dans la protection de l'épargne⁽²⁾.

Cette loi doit donc, dans son intégralité, être approuvée, car elle reste libérale pour les banquiers honnêtes et ne gêne en rien leurs opérations.

Mais faut-il aller plus loin ? Tel est le problème.

Ajoutons que la loi du 19 juin 1930 a un caractère rétroactif et s'applique aux individus visés dans son article 1^{er} qui, ayant été condamnés pour une infraction énumérée audit article ou déclarés en état de faillite avant sa promulgation, ont cependant continué d'exercer leur métier après la promulgation de la loi.

Ainsi en a décidé le Tribunal correctionnel de la Seine, dans un jugement du 6 novembre 1931⁽³⁾. Il s'agissait de savoir si un individu condamné, par la Cour d'appel de Paris à six mois de prison avec sursis et à 200 francs d'amende pour escroquerie et tentative d'escroquerie, tombe sous le coup de la loi du 19 juin 1930, bien que

(2) *Le contrôle du marché financier de Paris par les pouvoirs publics*, par M. André Demaisons, docteur en droit.

(3) Voir également Trib. corr. Seine, 21 déc. 1931, *Gaz. Pal.*, 15 janv. 1932.

la condamnation susvisée fût antérieure à la promulgation de la loi.

Le tribunal a répondu par l'affirmative, en se basant sur les travaux préparatoires, et notamment sur le rapport de la Commission civile et criminelle de la Chambre, spécifiant que l'interdiction prononcée par la loi étant une incapacité et non une peine accessoire, entraîne une conséquence importante qu'il importe de mettre en valeur : c'est que cette incapacité frappe tous les individus actuellement condamnés. Si elle avait constitué une peine accessoire, les peines n'ayant pas d'effet rétroactif, l'interdiction n'aurait pu jouer que pour les personnes condamnées postérieurement à la promulgation de la présente loi.

La présente proposition de loi ayant pour objet d'appliquer aux banquiers cette dernière mesure de l'incapacité absolue de l'exercice de la profession, « cette mesure serait inopérante pendant de longues années si l'interdiction de continuer le métier de banquier n'était prononcée qu'au moment du jugement éventuel des hommes d'affaires poursuivis devant les tribunaux ».

Enfin, la Commission des finances du Sénat, tout en constatant que le principe de rétroactivité n'est pas exprimé dans le texte voté par la Chambre, souligne que l'exposé des motifs déclare « que les dispositions de la loi nouvelle devront s'appliquer, dès sa promulgation, aux individus condamnés ou faillis exerçant à cette époque la profession de banquier ou remplissant les fonctions de directeur, d'administrateur délégué ou de gérant d'une société ayant des opérations de banque pour objet ».

Au surplus, le tribunal tire un argument de l'article 6 reproduit ci-dessus de la loi qui la rend, sans aucun doute, applicable aux individus condamnés ou déclarés

en faillite avant l'introduction de la législation pénale française dans les départements susvisés, ou par application de la loi locale, c'est-à-dire aux individus condamnés ou déclarés en faillite avant sa promulgation, ladite promulgation étant bien postérieure à l'introduction de la législation pénale dans lesdits départements.

On ne peut, par suite, concevoir que ladite loi soit rétroactive dans les territoires recouverts et non rétroactive dans l'autre partie du territoire français.

Ce jugement est solidement motivé, et paraît devoir faire jurisprudence. Il constitue, croyons-nous, la première manifestation jurisprudentielle concernant l'application de cette loi.

Constatons, dès à présent, que si le législateur français a jusqu'ici été hostile à toute mesure de contrôle et de réglementation des banques, il a marqué, par le vote de la loi du 19 juin 1930, qu'il était loin de se montrer opposé aux mesures répressives et aux sanctions pénales rigoureuses dans un but de protection de l'épargne confiée aux banques.

Le fait que l'interdiction d'exercer la profession de banquier, édictée par la loi à l'égard des personnes ayant été condamnées, a, non pas le caractère de peine complémentaire, mais d'incapacité s'appliquant de plein droit comme peine accessoire, montre bien le désir du législateur de procéder dans la limite du possible à l'épuration de la corporation bancaire.

Si cette première initiative se trouve secondée par le zèle des parquets, il n'est pas douteux que l'on peut attendre de bons résultats de la loi dont s'agit.

Il ne faut cependant pas croire que ces dispositions légales auront pour effet d'éliminer systématiquement du commerce de banque les individus qu'elles visent.

Ceux-ci, en effet, sont rarement embarrassés pour tourner la loi. La délinquance moderne, en matière bancaire, a un caractère astucieux, et il est extrêmement difficile de prendre en défaut les fraudeurs.

Il faudrait être bien naïf pour croire qu'une personne condamnée aux infractions à la loi pénale prévues à l'article 1^{er} songera à exercer, en son nom, le commerce de banque qui lui est interdit. Elle ne cherchera pas non plus à violer l'article 4 de la loi, mais elle trouvera « l'homme de paille » qu'elle guidera, qu'elle inspirera et qui sera la personne interposée, contre laquelle la loi du 19 juin 1930 sera sans effet.

Comment, dans une pareille éventualité, mettre fin à de semblables agissements, qu'il sera impossible le plus souvent de prouver.

La théorie de la complicité elle-même sera mise en échec dans le cas particulier. Le délinquant visé par la loi n'exercera pas le commerce en son nom; il ne sera pas « employé à quelque titre que ce soit » dans un établissement auquel il appartenait primitivement.

On se trouve en face d'une banque nouvelle, dirigée par une personne remplissant les conditions légales, à l'abri par conséquent de toute investigation policière tant que le parquet n'aura pas été saisi d'une plainte ou tant que rien ne viendra éveiller sa méfiance.

La façade sera belle, mais les affaires louches se trouveront dans le silence du cabinet directorial, entre le banquier en nom et le véritable inspirateur et maître, reçu bien entendu comme un simple visiteur ou en qualité de client, ce qui ne pourrait être interdit.

Le pavillon couvrira la marchandise, et la loi restera un texte sans vie.

Peut-on penser que tout au moins l'activité des banquiers véreux se trouvera confinée aux petites affaires ? Ce serait déjà un bien beau résultat.

Nous n'en croyons rien.

En effet, les actions de la plupart des grandes affaires financières ne sont pas obligatoirement nominatives (sauf celles de la Banque de France ou les actions non entièrement libérées).

Dans ces conditions, n'est-il pas possible d'obtenir le contrôle d'une affaire en achetant un grand nombre d'actions, permettant de briguer un siège au Conseil ?

Bien entendu, la nouvelle loi s'opposerait à l'attribution d'un poste d'administrateur à toute personne visée par elle, mais ici encore nous rencontrerons « l'homme de paille », qui ne sera pas forcément un homme sans compétence, et qui sera le porte-parole de son maître.

Ce n'est un secret pour personne que, dans de nombreuses sociétés anonymes, certains administrateurs ne sont que des mandataires des véritables propriétaires des actions, lesquels ont parfois intérêt à rester dans l'ombre.

Peut-on croire que ces agissements seront facilement démasqués ?

Seraient-ils même notoires, que les représentants de l'ordre public se trouveraient désarmés. Le législateur lui-même n'ignorait pas la pratique courante, qui permettait à un banquier défaillant de continuer ses opérations en prenant la condition juridique de salarié, « d'employé » dans son ancienne affaire où, en fait, il restait « le patron ». L'article 4 de la loi du 19 juin 1930 en témoigne.

Mais l'interdiction qu'il contient sera bien facilement tournée, ainsi que nous pensons l'avoir démontré, et bien souvent l'ancien banquier frappé d'incapacité d'exercer

son commerce, s'il a accédé jadis à une brillante situation, ne sera pas longtemps oisif.

Une compétence bancaire ne peut rester inemployée, même si elle a subi des défaillances. Ses avis seront recherchés, et ses conseils écoutés. Son influence refluerait, mais sous des formes qui ne donneront aucune prise à la loi pénale.

En vérité, ce pessimisme n'est pas exagéré, car les textes sont rigides, mais l'imagination humaine est fertile, surtout dans le mal.

Le seul espoir d'élimination de l'indésirable serait la possibilité de mésentente avec son ou ses représentants, espoir bien frêle en vertu de cette solidarité que l'on remarque dans la délinquance.

Au surplus, tout aura été prévu pour que cette solidarité ne puisse être rompue que d'un commun accord, et pour rendre inefficace tout risque d'indépendance et toute tentative individuelle d'émancipation.

L'exposé qui précède envisage objectivement les faits et démontre une fois encore la difficulté du problème de la protection de l'épargne en matière de banque.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DES SOLUTIONS ENVISAGÉES

CHAPITRE PREMIER

RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES BANQUES

DANS LA PÉRIODE MODERNE

SECTION PREMIÈRE.

Les interventions de l'Etat en matière bancaire.

Si l'Etat ne joue aucun rôle de contrôle précis à l'égard des banques, on est bien obligé d'admettre, à la lumière des faits, qu'il ne se désintéresse pas de la question. En effet, c'est vers lui qu'on se tourne quand un établissement de banque important est sur le point de suspendre ses paiements.

Et l'Etat ne peut, en raison de l'importance de certaines banques et des répercussions que leur chute aurait sur l'activité économique de la nation elle-même, en raison des cascades de faillites qui s'ensuivraient et des ruines dont elles seraient la conséquence, prêter aucune attention aux difficultés qu'elles rencontrent.

Il ne peut abandonner à leur sort ces banques privées si jalouses de leur indépendance quand la prospérité est génératrice de bénéfices substantiels.

La concentration bancaire n'a pas, en effet, que des avantages : elle a parfois, et surtout en cas de défaillance d'une maison de banque importante, des effets désastreux. Ce n'est sans doute pas de leur propre mouvement, mais par nécessité, que les pouvoirs publics interviennent.

Quoi qu'il en soit, l'Etat a dû, ces temps derniers, se préoccuper d'éviter ou de limiter les pertes que l'épargne eût subies et les fâcheuses conséquences sociales que risquait d'entraîner la fermeture des guichets de grands établissements de banque.

Tout d'abord il a dû, pour éviter un grand nombre de faillites, parer au « krach » de la Banque Adam.

Le 11 novembre 1930, une réunion d'experts financiers que M. Tardieu, président du Conseil, avait convoquée, conclut qu'il n'était pas possible d'abandonner cette banque au triste sort de la faillite.

Il fut décidé qu'une somme de 80 millions serait avancée à ladite banque par d'autres banques appuyées par la Banque de France et qu'une société de gérance assurerait la gestion de cet établissement. En juillet 1931 fut formée la société nouvelle de la Banque Adam, qui continue l'affaire. Ainsi furent évités des désastres pour les régions du nord de la France.

Si l'Etat n'investit aucune somme, cette opération ne put réussir que grâce à son initiative et à sa volonté.

Lorsque la Banque d'Alsace et de Lorraine fut en difficulté en décembre 1930, M. Germain-Martin, ministre des Finances, à la suite de plusieurs conférences avec des

représentants de banques, accepta les mesures suivantes pour épargner aux populations rhénanes des pertes considérables :

L'Etat avancerait 905 millions au Crédit Industriel et Commercial, qui paierait toutes les dettes de la banque en difficulté. Il serait remboursé par le prix des cessions au Crédit Industriel et Commercial des succursales de la société défailante et par le prix de réalisation des éléments d'actif jugés inutiles pour la nouvelle exploitation.

Ces mesures eurent pour effet de ne pas rendre trop sensible la disparition d'une banque qui avait rendu bien des services en Alsace et Lorraine.

*
**

Au cours de l'interpellation de M. Fernand Laurent sur le krach de la Banque des Coopératives, ses causes et ses conséquences ⁽¹⁾, M. Germain-Martin, ministre des Finances, a été amené à s'expliquer sur la Banque d'Alsace-Lorraine. Il résulte de ses déclarations que le renflouement de cette dernière banque s'explique par des raisons d'opportunité financière et politique, mais laissera une perte certaine pour l'Etat ⁽²⁾.

(1 et 2) Voir Débats, Chambre des députés, *J. O.*, 23 juin 1934, p. 1627 :

M. GERMAIN-MARTIN. — Ce que l'on n'a pas su ou ce que l'on n'a pas voulu retenir, c'est que jamais notre pays ne s'était trouvé, quant au crédit privé, dans des circonstances aussi dramatiques qu'en janvier 1931... Quelles que soient les responsabilités que je dusse encourir à l'avenir, j'ai fait ce renflouement pour des *raisons d'ordre politique*... De l'autre côté du Rhin, j'en ai les preuves écrites, certaines tentatives étaient faites et, le jour où se serait produite une défaillance, des capitaux seraient venus d'un pays qui cependant n'a pas nos facultés...

M. LOUIS GUICHARD. — Quels remboursements cette banque a-t-elle faits depuis 1931 ?

M. LE MINISTRE DES FINANCES. — ... Quand j'ai fait l'opération, j'ai

Enfin, en septembre 1931, M. Flandin, ministre des Finances, dut parer aux conséquences de la défaillance de la Banque Nationale de Crédit.

Le 26 septembre 1931, le ministre des Finances publiait le communiqué suivant :

« Le ministre des Finances a réuni dans son cabinet les représentants des grandes banques avec le gouverneur de la Banque de France.

» L'objet de la réunion était d'examiner la situation de la Banque Nationale de Crédit au sujet de laquelle certains bruits avaient été répandus à la Bourse.

» Après examen de la situation, un fonds de garantie a été constitué. La Banque Nationale de Crédit est donc en mesure de poursuivre normalement ses opérations et de faire face à tous ses engagements. » (3).

Il n'était pas possible d'abandonner cet établissement, qui détenait des dépôts de fonds pour un montant supérieur à 5 milliards.

Toute l'armature économique de la nation en eût été ébranlée.

On créa une société entièrement nouvelle : la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie, qui prit les éléments d'actif de l'ancienne société qu'elle put choisir

posé la question de remboursement à tous mes conseillers techniques; tous m'ont affirmé que l'Etat ne perdrait pas un centime. Ils se sont trompés en toute bonne foi et très loyalement d'ailleurs, car la situation en Alsace était plus grave qu'on ne pensait. L'Etat ne récupérera pas l'intégralité de son avance, mais je préfère une perte au moratoire des dépôts qui se serait produit en janvier 1931.

(3) Un fonds de garantie de 250 millions fut constitué au profit de la Banque de France par les grands établissements de crédit pour répondre des pertes éventuelles que celle-ci pourrait subir en prenant au réscompte tout le portefeuille de la B. N. C. Ce fonds n'a d'ailleurs pas eu à jouer.

à son gré et commença une exploitation nouvelle du réseau de l'ancienne société.

La nouvelle entreprise est, à l'heure actuelle, en pleine activité.

Il n'est pas douteux que l'Etat dut faire des avances importantes à l'ancienne société pour éviter une panique brutale des clients qui eût entraîné des incidences extrêmement pénibles dans l'organisation même du crédit en France et, peut-être même, dans l'ordre social.

Plus récemment encore, en avril 1934, le Conseil des ministres a dû s'occuper de la situation créée par la fermeture des guichets de la Banque des Coopératives de France dont nous avons signalé ci-dessus la défaillance.

Ce nouveau krach atteint durement tout le mouvement mutualiste et coopératif; il touche de nombreux épargnants qui, presque tous, sont de petites gens.

*
* *

Nous avons vu ci-dessus (p. 34) comment, dans le cas particulier, l'Etat, rompant avec les errements passés, a prêté seulement un concours indirect en vue de l'apurement des engagements de la Banque des Coopératives. Il est entendu que le règlement de la situation de la Banque des Coopératives doit comporter une liquidation complète, mais que le mouvement coopératif sera défendu.

Le ministre des Finances ⁽⁴⁾ a indiqué que le gouvernement avait eu le double souci de ne pas engager les

(4) Voir Débats, Chambre, *J. O.*, 23 juin 1934, p. 1628.

deniers publics « et de ne pas laisser sombrer un mouvement d'une haute tenue sociale ».

Le fait que l'Etat a pu demander à certaines grandes banques privées et obtenir d'elles de donner leur appui, sous forme de prêts, soit au magasin de gros des coopératives, soit aux coopératives elles-mêmes, est un nouveau témoignage de l'influence du gouvernement sur les organismes bancaires.

Il faut bien reconnaître que les efforts de l'Etat seraient restés vains si les coopérateurs n'avaient décidé de se sauver eux-mêmes. On peut se demander, dans le cas où ils n'auraient pu ou voulu prêter leur entier concours à l'œuvre de liquidation, si l'Etat n'aurait pas dû, dans le cas particulier, sous la pression des faits, procéder de la même façon que pour les autres banques privées défailiantes.

Ce phénomène de l'Etat, obligé de voler au secours des banques privées, a été constaté, dans tous les pays, sauf en Angleterre où la Cité n'a jamais fait appel à l'Etat pour le soutien des banques en difficulté, ce qui prouve indiscutablement la supériorité de l'organisation financière anglaise et aussi des méthodes dont nous pourrions peut-être nous inspirer.

La forme de l'action de l'Etat a pu varier, mais les résultats recherchés n'ont pu être obtenus que grâce à son appui.

Il semble donc que si le concours de l'Etat est réclamé en temps de crise, son contrôle doit être toléré en période normale, car l'Etat ne peut laisser croire que la collectivité est prête à payer les imprudences, les erreurs ou les fautes des banques privées.

En fait, ces deux questions, qui paraissent liées, ne le

sont pas, car l'Etat, s'il peut être amené à prendre des mesures de cette nature dans des périodes exceptionnelles de perturbation économique profonde, ne suit pas une règle de conduite définitive. L'exemple de la Banque des Coopératives cité plus haut suffit à le prouver.

Il n'a pas donné son appui à toutes les banques, mais à celles (les deux premières citées) dont l'existence était liée au développement d'une région et qui, dans le passé, avaient à leur actif une somme de services rendus à la nation tout entière, motivant une certaine bienveillance.

Il a dû, pour des raisons d'opportunité, venir en aide à la troisième, mais son sacrifice n'a pas fait disparaître la responsabilité pécuniaire des actionnaires qui n'ont pas récupéré leur capital action, ni la responsabilité pécuniaire et pénale des membres du Conseil.

La défaillance de la dernière est encore trop récente pour permettre de savoir si le concours de l'Etat ne sera pas à nouveau nécessaire malgré la bonne volonté des coopérateurs.

Quoi qu'il en soit, l'intervention de l'Etat, ne s'appuie pas, comme certains le pensent ou feignent de le penser, sur des raisons de sympathie particulière, mais elle est toujours motivée par des nécessités d'opportunité financière ou de nécessité sociale.

Il est très facile d'estimer que l'Etat s'engage, ce faisant, dans une voie dangereuse, lorsqu'on s'appuie sur le raisonnement pur, en faisant abstraction des nécessités sociales.

Mais ces dernières, que le monde des affaires n'ignore pas, ont parfois une importance telle que tout gouvernement, quel qu'il soit, ne pourrait les ignorer sans risquer de bouleverser l'économie du pays.

SECTION II.

*L'Etat ne peut se désintéresser des banques
et de la concentration bancaire. — Raisons.*

D'ailleurs, l'Etat ne peut se désintéresser du développement des banques privées ni du mouvement de concentration bancaire pour d'autres raisons. L'influence politique de banques puissantes ne peut être niée. Il nous paraît cependant qu'elle n'a pas l'importance que lui donne la doctrine socialiste, et ce n'est pas cette raison, à notre avis, qui motiverait l'action de l'Etat.

En effet, les moyens dont il dispose pour contre-balancer une telle influence ne sont pas négligeables.

Aucune banque privée, si importante fût-elle, ne pourrait entrer en conflit avec un gouvernement fort : car ce gouvernement aurait, s'il le voulait, des revanches non négligeables.

Il ne faut pas oublier, en effet, que le Gouverneur et les deux Sous-Gouverneurs de la Banque de France sont nommés par l'Etat, et que l'influence de la Banque de France pourrait, le cas échéant, s'ajouter à celle du gouvernement pour ramener une banque récalcitrante à des sentiments meilleurs et à la juste compréhension de son devoir national, si elle l'oubliait.

Nous n'ignorons pas que le Conseil de régence est entièrement indépendant; mais son patriotisme et son indépendance même sont garants du concours qu'il ne refuserait pas, s'il était motivé par l'action contraire au bien public, d'un grand établissement de banque.

En fait, les grandes banques ne peuvent, comme le pré-

tendent les socialistes, faire pression sur un gouvernement fort et honnête.

Elles ne font pas le crédit public : c'est l'Etat lui-même qui est l'artisan de son propre crédit, et de saines finances, combinées avec de la saine politique, suffiront pour annihiler l'importance des prétentions des banques dans tout domaine étranger à la distribution du crédit.

D'autre part, une des sources de leurs bénéfices consiste dans le placement des valeurs d'Etat et même dans l'investissement de leurs disponibilités inutilisées en bons du Trésor ou autres valeurs du Trésor à court terme ⁽³⁾. Elles ne pourraient donc, le voudraient-elles, ne pas participer à des émissions de valeurs d'Etat.

Le Trésor est également en compte avec certaines et la menace de la suppression de ces comptes substantiels suffirait pour calmer tout mouvement de mauvaise humeur.

Si donc l'Etat se doit d'être vigilant, ce n'est pas pour des raisons de politique pure, mais parce qu'il est le gardien de l'ordre public, que les défaillances des grandes banques détruiraient ou plus exactement déplaceraient une grande partie de l'épargne française et causeraient dans le pays un déséquilibre générateur de misères et de troubles sociaux, en accentuant l'inégalité de répartition du capital argent.

L'Etat français ne peut également tolérer que l'épargne

(3) Cette question de l'importance des bénéfices réalisés par les banques dans le placement des valeurs du Trésor et de la nécessité pour elles à certaines périodes de trouver des bénéfices dans ces placements est excellemment mise en lumière dans le chapitre VII de l'ouvrage de M. Cauboue, *La conduite des banques*, chapitre qui a pour titre : « L'évolution des opérations de banque en France de 1914 à 1930. »

française s'investisse à l'aveuglette dans des pays parfois ennemis.

Personne ne saurait refuser à l'Etat le droit de regard et, le cas échéant, d'action dans ce domaine.

Mais il n'a pas besoin à cet effet de posséder des droits exorbitants d'inquisition lui permettant de pénétrer dans le domaine de la technique pure des opérations réalisées par une banque et de transgresser les secrets des opérations traitées par la banque avec ses clients.

Les exportations de capitaux décidées par une banque ne peuvent pas être clandestines lorsqu'il s'agit d'un grand établissement.

Elles se traduisent par des envois d'or, par des émissions de valeurs étrangères ou par des ouvertures de crédit donnant lieu à des virements importants de pays à pays.

L'Etat ne peut pas ne pas en être informé.

Il lui suffira le plus souvent d'un avertissement discret donné aux membres du Conseil d'administration de la banque pour obtenir satisfaction.

Si cela ne suffit pas, il ne manquera pas de sanctions indirectes que nous avons ci-dessus exposées en restant volontairement dans une imprécision nécessaire.

Enfin l'Etat ne peut manquer à son devoir de coordonner les efforts de la nation pour le bien-être général et les banques ayant pour objet de faire circuler le sang des affaires : l'argent, l'Etat a parfaitement le droit de chercher les améliorations souhaitables pour assurer une circulation sans défaillance.

Il est secondé en cela par la Banque de France qui, par la hausse ou la baisse du taux de l'escompte et des

avances sur titres, peut agir sur le volume des crédits et sur la circulation monétaire.

Mais il doit borner son rôle à la recherche d'une organisation bancaire rationnelle laissant aux chefs privés et responsables l'initiative des opérations et des risques qui seule peut développer l'esprit d'entreprise et par suite la prospérité d'une Nation.

L'exemple de certaines banques populaires, se reposant trop sur la tutelle de l'Etat, démontre suffisamment les dangers d'une politique officielle d'ingérence directe de l'Etat dans la gestion des banques.

Cette politique engendrerait la paresse, puisqu'elle anéantirait la spéculation.

Or, la spéculation prévoit les besoins et y pourvoit.

Et l'épargne est féconde à la seule condition qu'elle courre des risques.

D'ailleurs, tout capital qui ne s'augmente pas s'ameuise par suite de la baisse constante de la valeur de la monnaie; et c'est l'espoir d'augmenter le capital qui fait prendre des risques.

On ne donnerait pas satisfaction à l'épargnant si on lui garantissait que son épargne ne court plus aucun risque. En effet, il ne serait plus possible de lui donner d'intérêt; et il recherche souvent plus l'importance du rapport que la sécurité.

Les banques deviendraient sous ce régime, que certains croient idéal, de simples entrepôts d'argent ou de titres, et devraient faire payer les clients pour assumer la responsabilité de la garde au lieu de consentir le paiement d'une rémunération pour les capitaux qu'on leur confie.

L'épargne n'en serait pas davantage protégée pour cela, car elle fuirait vers des pays où elle trouverait des

placements rémunérateurs, et n'hésiterait pas à prendre des risques à l'étranger.

La nation se viderait de ce travail accumulé que constitue l'épargne et qui permet d'entreprendre de nouveaux travaux, eux-mêmes productifs.

D'ailleurs, aussi paradoxal que cela puisse paraître, ne peut-on affirmer que l'épargnant est par essence un spéculateur ? C'est un spéculateur timide lorsqu'il laisse le soin à d'autres de prendre le risque et les aléas des entreprises en se contentant de leur confier leur argent.

C'est encore un spéculateur lorsqu'il se contente de thésauriser, car il envisage alors la baisse des prix et, par conséquent, la hausse de la valeur de l'argent accumulé.

La spéculation, que certains entendent supprimer, serait donc la mort de l'épargne et la fin du capitalisme au profit de l'étatisation absolue.

Protéger l'épargne en tuant l'esprit spéculatif serait donc infailliblement amener la mort de l'épargne.

Cet aspect de la question ne peut nous retenir longtemps, mais méritait d'être exposé, car il ne paraît pas avoir retenu l'attention au cours des débats sur la protection de l'épargne qui ont eu lieu au Parlement.

Au surplus, si les défaillances bancaires causent des misères nombreuses, elles ne paraissent pas entraîner des destructions de richesse, à proprement parler, car elles déplacent seulement la propriété des capitaux. Ce point de vue paraît n'avoir pas été encore mis en lumière.

Sans doute paraît-il également constituer un paradoxe, mais si l'on veut bien réfléchir que la chute des banques est le plus souvent causée par des mouvements de panique ne permettant pas à celles-ci une mobilisation rapide

de leurs immobilisations et non par une disparition définitive des épargnes, on conviendra que le mal réside, plutôt, dans l'injustice de la répartition des richesses entraînée par la cessation de paiements que dans la destruction de celles-ci.

En effet, le montant total des épargnes ne diminue pas quand une banque disparaît.

Les capitaux changent seulement de propriétaire.

La banque a placé les capitaux de ses clients, c'est-à-dire a transféré en d'autres mains la propriété de ces capitaux, mais elle n'a pas détruit ces capitaux. Les clients, ses déposants, sont ruinés, mais d'autres ont profité des épargnes investies par la banque défailante et le montant global des disponibilités n'a pas diminué.

C'est plutôt sur cette conséquence choquante : la violation du principe d'équité et l'enrichissement des uns par un préjudice causé aux autres, qu'il faut se baser pour fonder le droit de regard de l'Etat sur les activités bancaires que sur l'idée de destruction de l'épargne, conséquence des défaillances des établissements financiers.

Les faillites des banques détruisent l'épargne en ce sens qu'elles la découragent et ont pour conséquence soit l'abstention de l'épargnant qui se traduit par la dépense de ses disponibilités, soit la thésaurisation dans les coffres-forts qui remplacent aujourd'hui le vieux bas de laine d'antan.

On a remarqué, en effet, que le commerce de location et de vente des coffres-forts n'est jamais aussi prospère qu'en période de crise financière et de défaillance des banques.

Ce sont les conséquences, funestes l'une et l'autre, pour une saine prospérité, que l'Etat doit chercher à

éviter en désirant une sécurité plus grande pour les clients des banques.

Cette sécurité, il faut la rechercher sans jeter la suspicion sur la corporation bancaire, saine dans son ensemble en France, et qui traverse la crise actuelle sans plus de mal que les banques étrangères soumises au contrôle direct de l'Etat.

CHAPITRE II

MESURES PROPOSEES POUR REGLEMENTER LA PROFESSION DE BANQUIER ⁽¹⁾

SECTION PREMIÈRE.

Mesures proposées.

Comment, pratiquement, réglementer la profession de banquier pour protéger l'épargne ?

Cela paraît si délicat que, jusqu'ici, les résultats sont maigres malgré les nombreuses interpellations, malgré les longs débats dans les assemblées parlementaires, au cours desquels on a tant discuté sur cette question.

La difficulté n'est pas seulement dans le choix des moyens ni dans leur efficacité.

Elle réside aussi dans le fait que cette question sort du domaine purement technique pour prendre un caractère nettement politique, et que chaque école politique a ses opinions arrêtées, différentes de celles des autres groupements.

On peut, avec M. Bonnevey, rapporteur de la proposi-

(1) Nous tenons à signaler la riche documentation qu'il nous a été donné de trouver à ce sujet dans une enquête extrêmement intéressante parue dans la revue *Banque*, 1928 et années suivantes, sous la signature de M. P. Wullems.

tion de loi venue en discussion le 11 juin 1929 devant la Chambre des députés⁽²⁾, distinguer :

- 1° les projets généraux de protection de l'épargne;
- 2° les projets spéciaux relatifs à l'exercice de la profession de banquier ou tendant à réglementer ou à supprimer le démarchage;
- 3° les propositions de loi (proposition de M. Gonin) ayant pour objet de renforcer les pénalités qui frappent l'escroquerie ou l'abus de confiance, lorsque ces délits sont commis au moyen d'émission ou de négociation de valeurs mobilières;
- 4° les projets ou propositions de lois sur les sociétés;
- 5° les projets sur les publications financières, qui tous poursuivent le même but.

Seuls les projets intéressant directement le commerce de la banque nous occuperont. Car nous sortirions trop du cadre tracé à cette étude si nous retenions les initiatives se rattachant au problème général de la protection de l'épargne.

C'est surtout depuis l'année 1928, ainsi que le faisait remarquer M. Bonnevey, que la recherche des moyens de protéger l'épargne publique s'est révélée comme une des préoccupations essentielles de la Chambre.

La question s'était cependant déjà présentée, on peut même dire qu'elle est posée en permanence, ainsi que nous l'avons fait remarquer au début de ce travail, parce que les défaillances d'établissements financiers sont de toute époque.

Toutefois, lorsque les chutes sont lourdes de conséquen-

(2) Voir *J. O.*, 12 juin 1929, Débats, p. 191.

ces pour l'épargne, c'est un regain d'activité qui anime les spécialistes de ces questions.

Lors de la défaillance du Comptoir National d'Escompte en 1889, un projet de loi est déposé sur cette question ⁽³⁾.

En 1912, des interpellations invitent le gouvernement à « organiser la responsabilité des émetteurs en cas de faute lourde » ⁽⁴⁾.

En 1915, on songe également à « réglementer et à contrôler les sommes déposées en comptes courants dans les établissements financiers et chez les banquiers ». M. Ribot, ministre des Finances, réclame lui-même :

- 1° le contrôle de l'emploi des dépôts par le maintien d'encaisses suffisantes et l'interdiction d'immobilisations exagérées;
- 2° le contrôle d'émission de valeurs, surtout étrangères, au moyen du droit que le gouvernement exerce sur les admissions à la cote;
- 3° la réglementation des bilans,

mais ces tentatives n'ont aucune suite en raison des événements d'une autre gravité qui se déroulent aux frontières.

En 1922, d'autres propositions de loi préconisent diverses solutions ⁽⁵⁾.

Mais il faut attendre dix ans pour que la question soit reprise activement par M. Chastenet, député, qui est un des principaux spécialistes parlementaires en matière de banque et de bourse.

(3) Voir *l'Economiste français*, 16 mars 1889 et 22 mars 1891.

(4) Affaire Rochette. Voir les interventions de Jaurès à propos de cette affaire en 1910. Proposition de loi 1046.

(5) Voir la réglementation du banquier en France, *Revue économique internationale*, mai 1925 (Sayous).

Le 21 janvier 1923, celui-ci dépose une proposition de loi portant sur la réglementation et le contrôle des banques, proposition qui est renvoyée à la Commission du commerce et de l'industrie. M. Chastenet reprend les projets de M. Ribot et réclame l'institution d'un *Conseil supérieur des banques* qui, sous l'autorité du ministre du Commerce, aura un droit de surveillance et de contrôle sur l'activité bancaire (Chambre, annexe n° 1071).

Ce Conseil supérieur sera composé de 25 membres : 2 sénateurs, 2 députés, le directeur de la Caisse nationale d'épargne, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations, le directeur des comptes courants de chèques postaux, 2 délégués du ministre de l'Intérieur, 1 membre de la Cour des comptes, 1 membre du Conseil d'Etat, 2 délégués du ministre du Commerce, 1 président de la Chambre de commerce, 1 représentant de la Banque de France, 2 directeurs ou administrateurs de sociétés anonymes de banques, 2 représentants des banques régionales ou locales, 1 représentant des banques populaires, 1 représentant des sociétés de crédit mutuel agricole, 1 représentant de la Banque des Coopératives, et de 3 personnes spécialement compétentes en matière de banque.

Le Conseil supérieur contrôlera l'emploi des dépôts, assurera le maintien d'encaisses importantes, et interdira les longues immobilisations.

D'autre part, le gouvernement réglementera sévèrement les émissions de valeurs et les autorisations concernant la cotation des valeurs étrangères, enfin une réglementation des bilans interviendra également.

Bien entendu, des sanctions sont prévues pour les banques qui ne se conformeraient pas aux dispositions prévues par la loi.

Le 3 novembre 1925 ⁽⁶⁾, M. Simon Reynaud, député, dépose, à son tour, une proposition de loi concernant la surveillance et le contrôle des « établissements pratiquant des opérations de banque ou de crédit quelconque, français ou étrangers, fonctionnant en France ou en Algérie ». Ceux-ci doivent, aux termes de cette proposition, être soumis à la surveillance et au contrôle de l'Etat, et astreints à constituer des réserves et des cautionnements... qui seront « affectés, par privilège, au remboursement des sommes déposées dans lesdits établissements ».

Le 29 juin 1926, M. Jules Boyer, député, dépose une proposition de loi en six articles, aux termes de laquelle l'Etat se réserve le monopole des opérations de banque et de change et créera un office national des changes.

Le 18 mars 1927, M. Antériou, député, ancien ministre, dépose une proposition de loi en sept articles, tendant à réglementer la profession de « banquier dans l'intérêt de l'épargne publique, sans pour cela gêner les opérations sérieuses et honnêtes ».

En mai 1927, M. de Monzie, sénateur, présente au Sénat une proposition de loi tendant à réglementer la profession d'intermédiaire en bourse.

Dans cette proposition, renvoyée devant la Commission du commerce et de l'industrie du Sénat, M. de Monzie rappelle l'amendement à la loi de finances qu'en 1913 il avait déposé sur le bureau de la Chambre, et qui fut renvoyé pour examen à la Commission du budget ⁽⁷⁾.

Cette Commission, dont le rapporteur était M. Chéron, adopta l'amendement sous une forme interdisant aux

(6) Doc. parl., Chambre, annexe n° 2026.

(7) *Annales*, Chambre des députés, 1913, t. II, p. 1163 et suiv.

« personnes faisant le commerce habituel de recueillir des offres et des demandes de valeurs mobilières, de traiter, par marché direct, des opérations sur toutes valeurs autres que celles dont la négociation est régie par l'article 76 du Code de commerce, si ce n'est avec une autre personne exerçant la même profession ».

Mais le Sénat disjoignit cet amendement, qui constituait l'article 56 de la loi des finances de 1913.

La Chambre accepta cette disjonction en juillet 1923. Cette proposition ne fut pas rapportée avant 1927, date de la reprise par M. de Monzie de l'ancien texte proposé par M. Chéron.

En juillet 1928, MM. Chastenet, député de l'Isère, et Antériou, ancien ministre, député de l'Ardèche, déposent une « proposition de loi tendant à interdire la profession de banquier à toute personne ayant subi des peines infamantes ».

Ils demandent qu'une peine de un à cinq ans de prison, une amende de 1.000 à 5.000 francs, et la fermeture de l'établissement sanctionnent le fait, pour une entreprise qui occuperait ou continuerait d'occuper, soit comme directeurs, soit comme employés, des condamnés de droit commun.

Ces peines seraient, en outre, applicables aux publications (journaux, revues, bulletins, etc.) concernant les opérations de banque et de bourse.

Il y a lieu de constater que ces dispositions sont un complément aux propositions déjà présentées par ces deux députés.

Elles ont été renvoyées le 3 juillet 1928 à l'examen de la Commission de législation civile et criminelle.

Le 27 novembre 1928, M. Chéron, ministre du Commerce,

présente, au nom du gouvernement, et en plein accord avec le ministre des Finances et celui de la Justice, un projet de loi qui tend à interdire la profession de banquier aux individus condamnés pour crimes de droit commun, pour délits portant atteinte au droit de propriété ou au crédit de l'Etat et aux faillis non réhabilités.

L'interdiction s'appliquera à ceux qui font des opérations de banque à titre de directeur, d'administrateur délégué ou de gérant de sociétés ayant ces opérations pour objet (ce projet est devenu la loi du 19 juin 1930 analysée ci-dessus).

Au début de décembre 1928 éclate le scandale de la *Gazette du franc*, qui donne une nouvelle impulsion aux spécialistes de la protection de l'épargne.

Les interpellations sont nombreuses.

M. Pezet interpelle le gouvernement « sur les mesures qu'il compte prendre pour interdire le démarchage financier à domicile, afin de protéger efficacement l'épargne contre les entreprises des affairistes ».

M. Chastenet dépose aussi une demande d'interpellation :

« 1° Sur certaines opérations audacieuses qui constituent journellement un danger pour l'épargne publique;

» 2° Sur les agissements de financiers et de « pseudo-journalistes » véreux qui trompent le public à l'aide d'une publicité mensongère et de démarchage à domicile;

» 3° Sur la nécessité d'interdire à des membres du Parlement et même du gouvernement, de faire partie plus longtemps de sociétés financières d'un caractère douteux. »

Le ministre des Finances, M. Chéron, annonce qu'il prépare un projet de loi concernant le démarchage.

Le garde des Sceaux, M. Barthou, annonce, le 23 décem-

bre 1928, le dépôt du projet de loi pour réglementer la profession de banquier.

Entre temps, M. Caillaux, sénateur et ancien ministre, après avoir publié une étude très remarquée⁽⁸⁾ sur la réglementation des banques et des opérations financières, avait présenté une proposition de loi concernant le démarchage, proposition à laquelle M. Barthou, lors du dépôt du projet précité, avait déclaré que le gouvernement se rallierait.

M. Chabrum, député de la Mayenne, et plusieurs de ses collègues, dépose, en janvier 1929, une proposition de loi tendant à réprimer la « sollicitation clandestine de l'épargne publique, et notamment le démarchage à domicile ».

Dans son article unique, cette proposition applique les dispositions de l'article 405 du Code pénal au démarchage clandestin, et permet l'application de l'article 463 du même Code, sauf dans le cas « où la clandestinité aura consisté en « envoi de lettres fermées ou ouvertes, sans » indication apparente de leur nature figurant sur l'enveloppe et reproduite au texte, ou en démarchage effectué » à domicile par des personnes rétribuées ou non, par » les entreprises dont elles placent des titres ».

M. Chastenet présente à la même époque une nouvelle proposition de loi tendant :

- 1° à la réforme des commissaires aux comptes dans les sociétés anonymes;
- 2° à la réglementation des bilans⁽⁹⁾.

(8) Voir *le Capital*, 27 juill. 1928.

(9) Voir les interventions de MM. Chastenet, Engeraud, Pezet, à la tribune de la Chambre, le 8 mars 1929, *J. O.*, Débats, 9 mars 1929.

En mars 1929, M. Chéron, ministre des Finances, dépose au nom du gouvernement un projet de loi en 11 articles sur le démarchage.

Ce projet a pour objet de supprimer le démarchage à domicile et clandestin, de déterminer les valeurs susceptibles d'être offertes au public, de conférer exclusivement aux banquiers pouvant justifier de l'exercice ininterrompu de leur profession pendant deux ans, depuis leur inscription au registre du commerce, l'autorisation de placer des valeurs mobilières, par voie de démarchage.

Les démarcheurs devront avoir la capacité requise pour l'exercice de la profession de banquier et seront munis d'une carte d'identité spéciale délivrée par le banquier employeur.

Le banquier qui a recours au démarchage devra déclarer, préalablement, à l'autorité préfectorale dont il dépend, les noms, adresses, état civil des personnes qu'il compte employer dans ce but, ainsi que les départements dans lesquels doivent s'effectuer les opérations de placement de valeurs.

Le démarcheur devra tenir un répertoire et y inscrire au jour le jour toutes les opérations de placement effectuées par lui, avec l'indication des noms et adresses des clients (art. 7).

Les autres dispositions du projet prévoient les sanctions aux infractions aux prescriptions de la loi et présument civilement responsables de tous actes et agissements de leurs démarcheurs les banquiers qui en emploient.

Le 13 juin 1929, M. Chéron, à l'issue de la séance de la Chambre durant laquelle fut votée la loi réglementant la profession de banquier, déclare que le gouvernement entend non seulement renforcer les pouvoirs de la Section

financière du parquet, mais encore créer une de ces sections à la Sûreté générale.

Dans une proposition de loi de juillet 1929, de MM. Vincent-Auriol, Jules Moch et le groupe socialiste, ayant pour objet la protection de l'épargne, il est prévu l'organisation d'un « Conseil supérieur des banques, bourses et sociétés » dont la composition est donnée au titre 1^{er} pour vérifier « l'ensemble des documents que les sociétés sont tenues de lui fournir, régler l'admission à la cote officielle ou libre, surveiller le marché des valeurs et des marchandises, tenir la Section financière du parquet au courant du mouvement des cours, artificiellement créés », souvent par les syndicats de bourse, vérifier, à tout moment, « l'affectation des dépôts, de manière à éviter tout emploi spéculatif des fonds déposés » (10).

Nous ne retiendrons de ce projet que ce qui concerne spécialement les banques.

Les socialistes proposent « de fixer un pourcentage à concurrence du montant des dépôts à vue ».

C'est le Conseil supérieur des banques, bourses et sociétés « qui fixerait quelles conditions d'âge, de capacité et d'honorabilité devrait réunir le candidat banquier.

La coulisse deviendrait un second marché officiel. Le couliissier prêterait serment, serait solidaire de ses confrères, ne pourrait traiter des affaires pour son compte, participer à un syndicat boursier, être administrateur de société, posséder des succursales en France et adresser des circulaires à ses clients.

Un des services du contrôle serait spécialement chargé de vérifier les banques.

(10) Doc. parl., Chambre, annexe n° 1046.

Le titre III du projet contient la réglementation de la profession de banquier et l'interdiction du démarchage sans aucune exception, même celle de bonne foi.

La Banque de France prendrait en dépôt tous les titres étrangers détenus par les particuliers et délivrerait en échange des certificats à ordre ou au porteur. (Pourquoi pas nominatifs ? Le contrôle eût été plus rigoureux !)

Elle assurerait la représentation des porteurs de ces certificats auprès des collectivités étrangères et leur défense le cas échéant.

Au sujet de ces opérations, la Banque de France elle-même serait contrôlée par l'Etat.

Le 13 novembre 1929 ⁽¹¹⁾, M. Chastenet, au cours de la discussion du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930, demande où est passée la loi votée au mois de juin dernier par la Chambre et réglementant la profession de banquier.

Il demande au ministre des Finances ce que deviennent les propositions concernant le démarchage.

Il demande ce que devient la proposition sur les établissements financiers.

Il demande enfin si le gouvernement est décidé à apporter autre chose que des promesses.

Le ministre des Finances répond que le projet de loi relatif à la profession de banquier est au Sénat, que les projets sur la publicité financière et sur le démarchage sont devant les commissions de la Chambre des députés.

Un décret du 3 janvier 1930 étend les attributions financières de la Sûreté nationale à tout le territoire.

(11) J. O., 14 nov. 1929, Débats.

Depuis sa création en 1924 jusqu'à la date précitée, la Section financière avait ses attributions limitées au seul département de la Seine. Cette section renseigne les services s'occupant de la protection de l'épargne au ministère des Finances, centralise les renseignements financiers, cherche à découvrir les lancements clandestins d'affaires malhonnêtes, surveille les bourses et le démarchage, tant à Paris que dans les départements.

Le 12 avril 1930, M. Pezet, député, dans une interpellation, expose que « l'organisation professionnelle, l'organisation syndicale de ceux qui confient leur capitaux à la bourse, usagers du crédit, de ceux qui vivent de la bourse — travailleurs ou employeurs — et des pouvoirs publics, pourrait coopérer efficacement d'abord à cette autodéfense de l'épargne, de la banque, de la bourse honnête, mais, en outre, réaliser une sorte de prévention qui atténuerait pour le Parlement le souci d'intervenir.

» Le gouvernement serait moins souvent condamné à s'essouffler pour suivre les suggestions du Parlement en cette matière et pour courir, avec ses Codes et ses magistrats, sur les traces des « coupeurs de bourse » modernes, dont la presse, chaque jour, nous révèle les audacieux exploits. » Il demande, en outre, la réglementation rigoureuse du démarchage.

M. Paul Reynaud, ministre des Finances, rappelle qu'il a obtenu du Sénat la mise à l'ordre du jour du projet de loi sur la réglementation de la profession de banquier.

Il donne la composition de la Commission de protection de l'épargne qui, sur 25 membres, ne comprend que 7 banquiers et qui s'est déjà occupée des sociétés de placement (Investment Trust). Le ministre se propose éga-

lement de réglementer les fonctions de commissaires aux comptes dans les sociétés anonymes.

La loi du 19 juin 1930 est votée peu après. Le 21 novembre 1930, la Chambre des députés décide, après le krach « Oustric », de constituer une Commission d'enquête, qui aura à connaître des compromissions parlementaires dans les scandales financiers.

A ce moment, les interpellations sur la protection de l'épargne sont nombreuses.

M. Bonnevey dépose un rapport complémentaire, au nom de la Commission de législation civile de la Chambre, sur le projet de loi et les propositions de MM. Chabrun et Pezet tendant à réglementer ou à interdire le démarchage, question qui n'avait pas été examinée en son temps, bien qu'elle eût figuré à l'ordre du jour de la séance du 27 mars 1930.

Le 21 mars 1931, la Chambre vote le projet de loi sur le démarchage à domicile.

Le 11 janvier 1934, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, dépose au Sénat un projet de loi tendant à interdire certaines opérations mobilières aux auteurs d'infractions préjudiciables à l'épargne (n° 2832) (séance 11 janv. 1934, *J. O.*, 12 janv. 1934, p. 44.)

Le 13 janvier 1934 est déposée au Sénat une proposition de loi de MM. Lesaché, Armbruster et Albert Meunier tendant à interdire de se-prévaloir, dans un but de réclame financière ou commerciale, du titre d'ancien fonctionnaire ou des distinctions honorifiques de la Légion d'honneur : proposition renvoyée à la commission de législation civile et criminelle du Sénat (Voir *J. O.*, 13 janv. 1934, Débats, Sénat, p. 17).

Les 19 et 23 janvier 1934, la Chambre discute et adopte le projet de loi tendant à modifier :

1° la loi du 19 juin 1930 portant interdiction de l'exercice de la profession de banquier aux individus frappés de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités;

2° l'article 22 de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés.

M. Paul Ramadier, rapporteur du projet, rappelle que « l'interdiction édictée par la loi de 1930 n'est point — M. Bonnevey, rapporteur de cette loi de salubrité publique, l'a précisé nettement dans son rapport — une peine accessoire, attachée à la condamnation et destinée à la répression du délit, mais une mesure de police, destinée à écarter du marché financier tous ceux qui ne présentent pas certaines garanties élémentaires de moralité » (12).

Il s'agit, en effet, de protéger l'épargne, non de réprimer les délits.

Mais cette loi de 1930, si elle a interdit la profession de banquier à certains condamnés, a laissé en dehors de son champ d'application ceux qui sont employés dans une banque et qui collaborent à celle-ci.

Le texte de la commission porte que les faits entrant dans la catégorie de ceux qui peuvent entraîner interdiction de se livrer à des opérations financières, devront être jugés par la Cour, par priorité et d'extrême urgence.

(12) Discussion du projet de loi tendant à interdire certaines opérations mobilières aux auteurs d'infractions préjudiciables à l'épargne publique (*J. O., Débats*, 20 janv. 1934).

Il n'y aura pas de rôle pour ces affaires; elles devront être portées en tête du rôle, jugées avant les autres ⁽¹³⁾.

Le pourvoi en cassation ne sera pas suspensif de l'exécution provisoire.

En effet, l'appréciation du fait échappe à la Cour de cassation, qui n'envisage que les questions de droit et se trouve liée sur le problème du fait par l'arrêt de la Cour d'appel, juridiction souveraine.

M. Bonnevey, après avoir précisé que l'objet du projet est d'interdire toutes opérations boursières ou financières, pour le compte d'autrui, à ceux qui, antérieurement, auront été condamnés pour délits financiers, fait donner l'assurance par le garde des Sceaux qu'il s'agit d'une incapacité, ou plutôt d'une interdiction professionnelle qui n'entraîne pas une incapacité de contracter, et non d'une peine nouvelle pour que la loi puisse, sans discussion possible, s'appliquer à tous ceux qui, autrefois, ont commis de tels délits.

L'honorable député préfère les mesures spéciales et les projets séparés, « la méthode des petits projets spéciaux adoptée par le gouvernement », aux grands projets de protection de l'épargne publique qui ne peuvent pas aboutir.

Au cours de la discussion sur l'article unique de la loi, M. Georges Chauvin, député, demande que la profession de banquier cesse d'être une profession libre.

Il faut, dit-il, qu'elle soit rigoureusement contrôlée; que le banquier soit sous la surveillance de ses pairs, d'abord, par l'organisation d'une véritable Chambre,

(13) L'article 209 du Code d'instruction criminelle prescrit aux cours d'appel de juger dans le mois tous les appels correctionnels. Cette prescription n'est pas respectée dans la pratique.

dans chaque arrondissement, par exemple, et que l'on ne soit admis à l'exercice de la profession de banquier qu'après avoir subi un examen d'ordre professionnel et d'ordre moral de la part de ceux à côté desquels on pourra être appelé à exercer cette profession particulièrement délicate.

M. Ernest Lafont estime qu'on prend mal le problème. Il eût fallu dire, pour prendre la question comme elle aurait dû l'être normalement, les conditions que doit remplir tout individu pour être banquier, et non préciser les conditions qui empêchent d'exercer cette profession.

A notre sens, cette remarque est fort judicieuse.

*
* *

Enfin, au cours de cette dernière séance du 23 janvier 1934 à la Chambre des députés (14), M. Germain-Martin

(14) Voir Déb. parl., J. O., 24 janv. 1934 :

M. GERMAIN-MARTIN. — Ce qu'il y a de pire dans une société, c'est que l'on ait l'illusion de la protection de la loi, alors que la loi, en fait, ne protège pas. (*Très bien ! très bien !*)

Nous avons donné, au cours de ces dernières années, l'illusion du contrôle en matière de gestion des fonds d'assurances; quantité de personnes, qui contractent avec les compagnies d'assurances, pensent qu'elles sont effectivement protégées et même garanties par l'autorité de l'Etat. Or, vous savez qu'il n'en est rien, qu'il s'agit simplement d'un contrôle de l'exactitude naturelle des assurances, et pas d'autre chose.

Aujourd'hui, messieurs, vous dites à l'épargne que vous lui apportez un texte de protection. Il serait plus exact de dire :

« Nous apportons les moyens d'éliminer les indignes de la profession de banquier. Voilà la portée exacte du texte proposé. »

Est-ce à dire que vous allez vraiment protéger l'épargne ?

Non. Il n'y aura protection effective de l'épargne que lorsque vous aurez en France...

M. GRAZIANI. — Nationalisé le crédit.

M. GERMAIN-MARTIN. — ... institué — et c'est urgent — une réglementation de la profession de banquier, non pas simplement par l'auto-

réclame à nouveau un texte qui réglemente sérieusement la profession du banquier et le garde des Sceaux fait une nouvelle promesse.

M. Germain-Martin souhaite une réglementation de la profession de banquier, non pas simplement avec l'autorité de l'Etat, mais avec la collaboration d'organismes qui existent dans chaque région.

rité de l'Etat, mais avec la collaboration d'organismes qui existent dans chaque région. (*Applaudissements.*)

Il y a en France un certain nombre de grandes régions économiques. Pourquoi, au sein de ces régions, n'y aurait-il pas des organismes qui contrôlèrent, tant au point de vue de la dignité que de la capacité, toute personne qui prétendrait gérer les fonds d'autrui ?

C'est une organisation qui s'impose.

Nous devons dire au gouvernement : « Vous voulez prendre figure de protecteur de l'épargne; nous vous approuvons et vous soutenons; mais complétez d'urgence vos textes. »

M. LE GARDE DES SCEAUX. — Nous sommes d'accord.

M. GERMAIN-MARTIN. — On appelle notre attention — les journaux de ce matin nous offrent encore un nouvel exemple — sur de soi-disant banquiers qui, par centaines de millions, pillent l'argent.

Il est possible que, dans les semaines qui suivront, nous ayons encore quelque annonce aussi fâcheuse.

M. RENAUD Jean. — Très bien.

M. GERMAIN-MARTIN. — Mais il y a un fait qu'on ne souligne pas assez. Nous connaissons, sur la place de Paris, de grands organismes d'exploitation financière qui ont lancé, par centaines de millions, de ces valeurs que j'appelais, ces derniers jours, des images de la Sainte Farce.

Des valeurs mobilières ont été créées, alors que les valeurs réelles qui devaient justifier les émissions et étaient annoncées dans les prospectus n'existaient pas. On les énumérait après les avoir situées loin de la métropole, dans les colonies.

M. RENAUD Jean. — Dans la lune.

M. GERMAIN-MARTIN. — Aujourd'hui, que voyons-nous ? Les administrateurs de ces sociétés, ayant obtenu, non sans habileté, des quitus, continuent à mener un grand train de vie, alors que les épargnants qui leur ont fait confiance sont réduits à la misère.

C'est démoralisant.

M. René LEBRET. — Qu'attend-on pour les envoyer au bagne ?

M. GERMAIN-MARTIN. — Sous l'ancien régime, il y aurait eu l'intervention de la Chambre ardente.

Voilà ce que méritent les pilleurs de l'épargne. (*Applaudissements.*)

M. RENAUD Jean. — Maintenant il y a la Légion d'honneur.

M. GERMAIN-MARTIN. — Ce qu'il y a de grave, c'est que de telles pra-

L'idée est neuve, mais elle paraît bien peu précise.

Nous avons estimé devoir insister sur ces nouveaux débats, au cours desquels a été adopté le projet de loi ci-dessus énoncé, en raison des diverses thèses qui se sont affrontées en ce qui concerne la réglementation de la profession de banquier, parce que des idées nouvelles ont été apportées à la tribune et que ces séances permettent d'avoir un coup d'œil d'ensemble sur la question.

Elles marquent que celle-ci n'est pas abandonnée et que l'accord paraît se faire dans les assemblées parlementaires en vue de l'adoption de mesures nouvelles, assez peu précises d'ailleurs à l'heure actuelle.

Le projet ci-après a été définitivement adopté par la Chambre :

« ARTICLE PREMIER. — L'article 19 de la loi du 11 juin 1930 est modifié ainsi qu'il suit :

« Si elle n'a pas été effacée par la réhabilitation ou
» l'amnistie, et même si elle est antérieure à la présente
» loi, toute condamnation pour crime de droit commun
» ou à l'emprisonnement pour un délit prévu par les
» articles 171, 400, 401, 403, 406, 407, 408, 410, en ce
» qui concerne les maisons de jeux seulement, 419 du
» Code pénal, 13 de la loi du 24 juillet 1867, 38 de la

tiques se poursuivent au détriment, non pas seulement de telle ou telle personne, mais de tout l'état social.

Comment maintenir un régime de valeurs mobilières sûres avec de telles pratiques ?

C'est pourquoi, ayant signalé ces faits, je me tourne vers le gouvernement et je lui demande avec beaucoup d'insistance de nous soumettre le plus tôt possible un texte qui règlera sérieusement la profession de banquier. (*Très bien ! très bien !*)

M. LE GARDE DES SCEAUX. — C'est dans les intentions du gouvernement.

M. GERMAIN-MARTIN. — Qu'elles ne soient pas de simples pavés d'enfer.

» loi du 7 mars 1923, 1^{er}, 2 et 3 du 12 février 1924 et
» pour le recel des choses obtenues à l'aide de ces infrac-
» tions, emporte interdiction des droits suivants :

» 1° Faire pour autrui, sauf à titre de représentant
» légal ou offrir au public à titre professionnel ou occa-
» sionnellement à moins que l'auteur justifie n'avoir pas
» agi dans un but lucratif, directement ou par personne
» interposée des opérations de banque, des achats, ven-
» tes, arbitrages, reports ou placement de valeurs mobi-
» lières et des opérations de bourses sur valeurs ou
» marchandises.

» 2° Recueillir des titres ou des fonds en dépôt à vue
» ou à terme.

» 3° Diriger, administrer, gérer à un titre quelconque
» une société, une entreprise ou une agence, ayant ces
» opérations pour objet ou signer pour elle.

» Diriger une opération quelle qu'en soit la périodicité,
» ayant pour objet de fournir des renseignements ou de
» donner des conseils en matière financière ou y colla-
» borer.

» La même interdiction s'étend à la collaboration sous
» une forme quelconque à ces opérations, lorsque la con-
» damnation a été égale ou supérieure à un mois de
» prison.

» Toute condamnation pour tentative ou complicité des
» infractions ci-dessus entraînera les mêmes interdic-
» tions.

» L'interdiction établie par le présent article est appli-
» cable aux faillis non réhabilités.

» En aucun cas, les actes et opérations accomplis en
» violation des dispositions qui précèdent ne pourront
» être annulés du seul fait de l'interdiction.

» 4° Lorsque le tribunal saisi de la poursuite pronon-
» cera, outre une peine d'emprisonnement de plus de
» six mois sans sursis, l'incapacité édictée par le pré-
» sent article, il pourra, après en avoir spécialement
» délibéré en la Chambre du conseil, ordonner de ce
» chef, par mesure de sûreté, l'exécution provisoire du
» jugement, nonobstant appel et pourvoi en cassation.

» L'interdiction ainsi prononcée fera l'objet d'un bul-
» letin provisoire, qui sera classé au casier judiciaire
» tenu au greffe du tribunal du lieu de naissance de l'in-
» téressé. »

« ART. 2. — L'article 22 de la loi du 24 juillet 1867
est complété ainsi qu'il suit :

« Les condamnations visées par l'article 1^{er} de la loi
» du 19 juin 1930 comporteront, en outre, interdiction
» d'exercer ces fonctions d'administrateur ou de commis-
» saires aux comptes d'une société anonyme, ainsi que
» de diriger, administrer, gérer, à un titre quelconque,
» une telle société, ou de signer pour elle. »

Le 25 janvier 1934, M. Raynaldi, garde des Sceaux,
ministre de la Justice, dépose au Sénat, au nom de
M. le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, de
M. le Ministre des Finances, de M. le Ministre du Budget
et au sien, un projet de loi adopté par la Chambre des
députés tendant à modifier :

1° la loi du 19 juin 1930 portant interdiction de l'exer-
cice de la profession de banquier aux individus frappés
de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités;

2° l'article 22 de la loi du 24 juillet 1867 sur les socié-
tés : renvoi à la Commission de législation (voir *J. O.*,
26 janv. 1934, Débats, Sénat, p. 77).

Le même jour, M. Tournan dépose au Sénat, au nom

de M. Marcel Régnier, un avis de la Commission des finances sur :

1° la proposition de loi de M. Jules Delahaye sur les responsabilités des directeurs et administrateurs des sociétés faisant appel à l'épargne et au crédit;

2° la proposition de loi de M. Lesaché tendant à renforcer le contrôle des actionnaires dans les sociétés anonymes;

3° la proposition de loi de M. Lesaché et quelques-uns de ses collègues tendant à compléter l'article 45 de la loi du 24 juillet 1867 (pénalités contre les administrateurs de sociétés anonymes);

4° la proposition de loi de M. Lesaché et plusieurs de ses collègues tendant à modifier la désignation des commissaires aux comptes dans les sociétés anonymes dont les titres font l'objet de négociations publiques (*J. O.*, 26 janv. 1934, Débats, Sénat, p. 89).

Le 6 février 1934, dépôt par M. Lesaché d'un rapport supplémentaire au nom de la Commission de législation sur :

1° la proposition de loi de M. Jules Delahaye sur les responsabilités des directeurs et administrateurs de sociétés faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit;

2° la proposition de loi de M. Lesaché tendant à renforcer le contrôle des actionnaires dans les sociétés anonymes;

3° la proposition de loi de M. Lesaché et quelques-uns de ses collègues tendant à compléter l'article 45 de la loi du 24 juillet 1867 (pénalités contre les administrateurs de sociétés anonymes);

4° la proposition de loi de M. Lesaché et plusieurs de ses collègues tendant à modifier la désignation des com-

missaires aux comptes dans les sociétés anonymes dont les titres font l'objet de négociations publiques.

La délibération sur ces propositions de loi a été abordée par le Sénat dans sa séance du 20 février 1934. L'urgence est déclarée par la Haute-Assemblée. La discussion de ces dernières propositions de loi s'est poursuivie au Sénat au cours de plusieurs séances tenues pendant les mois de mai et juin 1934. Le Sénat a voté le texte adopté par lui le 22 juin 1934 (15).

Nous reviendrons sur l'économie des dispositions adoptées par le Sénat pour en étudier les répercussions spécialement en matière de banque.

Le 17 mai 1934, M. Leblanc, sénateur, dépose son rapport au nom de la Commission de législation sur le projet de loi adopté par la Chambre des députés relatif à la réglementation du démarchage (*J. O.*, 18 mai 1934, n° 294).

Le même jour, M. Lesaché, au nom de la Commission de législation, dépose son rapport sur la proposition de loi émanant de lui-même et de plusieurs de ses collègues tendant à interdire de se prévaloir, dans un but de réclame financière ou commerciale du titre d'ancien fonctionnaire ou des distinctions honorifiques de la Légion d'honneur (*J. O.*, 18 mai 1934, n° 295).

Tel est, à l'heure actuelle, l'état de la question au point de vue législatif.

Le Parlement, conscient des difficultés, prend des mesures fragmentaires ou indirectes, mais ne paraît pas disposé à envisager, dans son ensemble ou de front, la question de la réglementation des banques.

(15) *J. O.*, 23 juin 1934, Débats, Sénat, p. 782 et suiv.

SECTION II.

*Rappel de quelques textes qui indirectement
se répercuteront sur les banques.*

Il n'est pas douteux, par exemple, que la législation qui modifie les règles régissant les sociétés a sa répercussion sur les banques dont la plupart, surtout les plus importantes, sont constituées sous forme de sociétés anonymes. Nous nous bornerons à citer quelques textes, récemment adoptés, pour ne pas sortir du sujet que nous nous sommes tracé et qui est particulier en commerce de banque. D'abord la loi du 26 avril 1930 interdit pour l'avenir (art. 6) toute émission d'action à droit de vote plural.

La loi du 1^{er} mai 1930 modifie l'article 31 de la loi du 24 juillet 1867, précise les termes de la loi du 22 novembre 1913 et supprime tout privilège de vote dans les assemblées extraordinaires.

La loi du 13 novembre 1933 établit un droit de vote pour chaque action proportionnel à la quotité du capital souscrit qu'elle représente. Ce droit de vote sera proportionnel à la valeur nominale de l'action et non plus égal, sauf deux exceptions :

- 1° aux assemblées générales constitutives des actionnaires, aucun actionnaire ne pourra avoir plus de 10 voix;
- 2° dans le cas prévu par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1867 modifié par la loi du 1^{er} mai 1930.

Un double droit de vote pourra être attribué par les statuts aux titulaires d'actions nominatives, libérées dès l'origine. .

Enfin cette dernière loi réglemente la tenue des assemblées extraordinaires appelées à statuer sur la création d'actions à droit de vote privilégié.

Signalons également l'importante proposition de loi déposée le 17 octobre 1933 sur le bureau de la Chambre sur la réforme des sociétés et de la loi du 24 juillet 1867. M. Lesaché, sénateur, a déposé le 7 février 1934, à ce sujet, un rapport complémentaire au nom de la Commission de législation civile et criminelle du Sénat. Il a exposé, dans la séance du Sénat du 20 février ⁽¹⁶⁾, la nécessité de réprimer énergiquement les détrousseurs de l'épargne et a demandé l'abolition des privilèges dont jouissent les conseils d'administration. La discussion de cette loi s'est poursuivie au Sénat les 22 février et 7 mars 1934.

Le 9 mars 1934, dépôt par M. Marcel Régnier d'un avis de la Commission des finances sur le projet de loi adopté par la Chambre des députés ayant pour but de soumettre à la surveillance et au contrôle de l'Etat certaines entreprises faisant appel à l'épargne (*J. O.*, 9 mars 1934, Débats, Sénat, p. 37).

Le 16 mars 1934, adoption par le Sénat du projet de loi adopté par la Chambre des députés ayant pour but de soumettre à la surveillance et au contrôle de l'Etat certaines entreprises faisant appel à l'épargne.

Mentionnons le dépôt effectué, le 6 février 1934, sur le bureau de la Chambre des députés, du projet de loi ten-

(16) Voir Déb. parl., *J. O.*, 21 févr. 1934, Sénat, p. 433.

dant à modifier et à compléter les dispositions des articles 405 et 408 du Code pénal. Le projet sera imprimé sous le n° 2981 (*J. O.*, 7 févr. 1934, p. 416).

Rappelons qu'en ce qui concerne l'introduction sur le marché en France des titres émis par des gouvernements, villes, corporations ou sociétés étrangères, un arrêté préalable du ministère des Finances est nécessaire en vertu de la loi du 31 mai 1916 (art. 1^{er}, al. 1, mod. par L. 31 déc. 1920).

Le décret qui doit abroger cette réglementation n'est, en effet, pas encore intervenu.

Enfin la loi du 31 mars 1934 ⁽¹⁷⁾ soumet à la surveillance et au contrôle de l'Etat, « dans les termes et sous les sanctions de la loi du 19 décembre 1907 sur les sociétés de capitalisation, les entreprises qui font appel à l'épargne dans le but de réunir les sommes versées par leurs adhérents soit en vue de les affecter à des comptes de dépôt portant intérêt, soit en vue de leur capitalisation en commun, en les faisant participer aux bénéfices d'autres sociétés qu'elles gèrent ou administrent directement ou indirectement ».

Ces entreprises devront demander, dans un délai de deux mois à dater de la promulgation de la loi, l'enregistrement spécifié par l'article 2 de la loi du 19 décembre 1907.

La loi du 2 janvier 1902 sur la compétence en matière d'assurance est applicable dans tous les rapports des adhérents et des sociétés visées à la présente loi ainsi que des sociétés de capitalisation et d'épargne.

(17) *J. O.*, 2, 3, 4 avril 1934, p. 3442 (1^{re} colonne).

Economie de la proposition de loi votée par le Sénat le 22 juin 1934, tendant à modifier et à compléter la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés.

Nous estimons qu'il y a lieu d'accorder ici une attention toute particulière à cette proposition de loi, qui fit l'objet au Sénat de longues et instructives délibérations.

Elle ne rentre pas directement dans le cadre de ce travail, puisque, ainsi que l'a précisé M. Lesaché, le distingué rapporteur de la Commission de législation civile et criminelle du Sénat, elle concerne spécialement « l'examen et le vote des mesures à prendre pour protéger les épargnants qui placent leurs capitaux dans les sociétés par actions » (18).

En conséquence, elle aurait sa place dans une étude générale sur la protection de l'épargne que nous n'avons pas eu l'intention d'aborder.

Cependant, comme les grandes banques (établissements de crédit ou banques d'affaires) ont le plus souvent la forme de sociétés soit en commandite par actions, soit anonymes, il est évident que les mesures adoptées par le législateur se répercuteront sur elles et que la loi, lorsqu'elle sera votée par les deux assemblées, constituera une mesure spéciale, qui aura sa répercussion sur le commerce de banque lui-même.

Cette proposition de loi a donné lieu à une longue élaboration. En effet, le rapport sur les modifications à apporter à la loi du 24 juillet 1867 ayant été déposé en décembre 1932, c'est seulement au mois de février 1934 qu'on

(18) Voir *J. O.*, 20 févr. 1934, Débats, Sénat, p. 133.

a pu obtenir du Sénat la mise à l'ordre du jour. Le vote définitif par cette assemblée est intervenu le 22 juin 1934.

Bien entendu, pour pouvoir être promulguée, cette loi devra être également votée par la Chambre des députés, et l'on peut espérer que cette dernière assemblée ne tardera pas à mettre la question à l'étude.

En effet, M. le Garde des Sceaux a donné l'assurance à M. Lesaché que « si le vote a lieu (au Sénat) avant la séparation du Parlement », il « insistera à la Chambre, pour que, dès la rentrée parlementaire, les rapporteurs se mettent à l'œuvre et que le débat puisse être inscrit à l'ordre du jour du Palais Bourbon dans le courant de l'hiver » (19).

La condition posée par le Garde des Sceaux s'étant réalisée, on peut espérer que cette réforme importante sera bientôt définitive et n'aura pas le sort des précédentes initiatives ayant le même objet.

En effet, « en 1883, le Garde des Sceaux, M. Martin Feuillée, avait déposé un projet de loi réformant l'ensemble de la loi de 1867 », mais le projet voté « par le Sénat, après des discussions échelonnées du 28 octobre au 31 décembre 1884, ne fut jamais examiné par la Chambre ».

M. Martin Feuillée disait, dans l'exposé des motifs, que « l'opinion était alarmée par de récents désastres et qu'elle avait besoin d'être rassurée » (20).

« En 1903, on a fait un nouvel effort d'ensemble. Une commission extraparlamentaire avait été nommée, dont

(19) Débats, Sénat, *J. O.* 8 juin 1934, p. 642.

(20) Intervention de M. Emile Bender, rapporteur de la Commission du commerce (Débats, Sénat, séance 20 févr. 1934, *J. O.*, 21 févr. 1934, p. 140).

le rapporteur était un avocat et un auteur célèbre : Rodolphe Rousseau. Son travail a été extrêmement complet. Il a fait l'objet d'un projet de loi déposé par M. Vallée à la Chambre des députés, qui n'est jamais venu en discussion.

» Il n'a cependant pas été inutile, puisqu'une série de lois sont venues partiellement modifier un certain nombre d'articles de la loi de 1867.

» La dernière de ces retouches est relative à la loi sur les actions de priorité ⁽²¹⁾.

Sans doute, le fait que le législateur ne s'occupe que des sociétés dont les titres font l'objet de négociations publiques semble en restreindre la portée.

Toutefois, cette réforme est importante en ce qui concerne les banques, ainsi que l'a indiqué le rapporteur lui-même.

« Le Crédit Lyonnais, dit-il, cette grande banque, l'une des plus solides du monde entier, avait, au 31 décembre 1934, un bilan de 18.844 millions, tandis que son capital actions ne s'élevait qu'à 408 millions. En effet, en sus du capital actions, les fonds gérés par le Conseil d'administration comprenaient 800 millions de réserves, 13 milliards de dépôts divers, etc. Le capital actions du Crédit Lyonnais n'est donc que la quarante-deuxième partie du bilan.

» En un mot, si l'on veut avoir une idée exacte de la puissance des conseils d'administration, ce n'est pas le capital social, mais le total des bilans qu'il faut considérer.

» ... L'ensemble des bilans des sociétés ayant des valeurs cotées s'élevait, en 1932, au chiffre formidable de 833 milliards, et le capital actions des mêmes sociétés entraînait dans ce chiffre pour 64 milliards.

(21) *Id.*, *ibid.*

» Dans ces 835 milliards, les banques, à elles seules, totalisent 282 milliards, avec un capital actions de 28.556 millions.

» Lorsqu'on songe que ces banques trouvent à leur disposition tous les commerces, toutes les industries qui ont besoin soit d'augmenter leur capital, soit d'émettre des obligations, soit d'obtenir des découverts, soit simplement d'escompter du papier à plus ou moins longue échéance, on ne peut manquer d'être frappé du rôle considérable qu'elles jouent dans l'économie nationale. Je reconnais qu'elles sont, en très grande majorité, admirablement gérées, mais l'exemple de la B. N. C. nous montre que même dans ce milieu où les dirigeants sont des hommes de haute valeur *un contrôle est loin d'être superflu.* »

Si donc la loi n'apporte pas une réglementation spéciale au commerce de banque, l'on peut penser que ses répercussions seront importantes dans le domaine qui nous occupe, bien qu'elle concerne surtout les grandes maisons de banque, dont la prudence et la puissance sont reconnues.

Cependant, on ne peut nier l'exactitude des paroles suivantes, que prononça M. le sénateur Martin Binachon :

« Si on l'avait appliquée dans son esprit et dans sa lettre (L. 24 juill. 1867), les scandales dont on se plaint aujourd'hui n'auraient pas éclaté; au surplus, quelles que soient les lois, il y a eu et il y aura toujours des scandales. Il y en a eu depuis que le monde est monde, et ce n'est pas votre texte qui les fera disparaître. » (22).

Enfin M. Marcel Régnier fit également remarquer : « Nous n'avons pas certainement l'illusion de croire que,

(22) Débats, Sénat, séance 8 juin 1934, J. O., 9 juin 1934, p. 646.

par des mesures législatives, nous tuerons la spéculation. Ce serait nourrir un espoir chimérique, car il y aura toujours des hommes prêts à spéculer sur les faiblesses humaines, comme aussi il y aura toujours des gens assez naïfs pour croire qu'on peut réaliser sans risque et sans travail des gains rapides dus au hasard. » (23).

Quoi qu'il en soit, il n'est pas inutile d'envisager dans les grandes lignes l'économie de cette proposition de loi, en ce qui concerne plus spécialement ses répercussions sur les grandes banques et la sécurité des fonds à elles confiés.

Dans l'article 1^{er}, le législateur s'occupe du capital social, du mode de souscription ainsi que des augmentations de capital.

L'article 2 interdit aux actionnaires de prendre part aux votes des résolutions relatives aux affaires où ils sont parties et où ils ont des intérêts opposés à ceux de la société.

Cette disposition permettra d'éviter qu'un actionnaire impose à la société un contrat avantageux pour lui. Il s'agit, bien entendu, de contrats importants pour lesquels l'assemblée générale doit se prononcer au préalable, et non de ceux que le Conseil peut passer sans autorisation spéciale. Le législateur a eu surtout en vue l'absorption et la fusion de sociétés.

Cet article, intéressant plus les actionnaires que les clients, a une importance restreinte en ce qui nous concerne.

Plus grande est celle de l'article 3 interdisant à un administrateur d'emprunter aucune somme à la société ou de prendre part au vote d'une résolution concernant une opé-

(23) M. Régnier, Débats, Sénat, 31 mai 1934, *J. O.*, 1^{er} juin 1934.

ration dans laquelle il est intéressé directement ou indirectement.

Aux termes de cet article, l'Assemblée générale doit être mise au courant des opérations intervenues dans ces conditions et connaître l'importance des engagements en cours contractés dans les termes de cet article.

Il s'agit de ne pas permettre aux administrateurs de tirer profit de leur mandat au détriment de leurs mandants : les actionnaires, et d'exiger que le Conseil d'administration rende un compte précis de sa gestion. Il n'est pas douteux que cette disposition peut, dans une certaine mesure, éviter des engagements ruineux et permettre aux actionnaires un contrôle efficace des actes du Conseil.

Le rapporteur de la proposition de loi a d'ailleurs démontré l'efficacité de ces mesures en prenant pour exemple le commerce de banque :

« Voilà, dit-il, un administrateur qui fait partie d'une banque; on autorisera le Conseil à faire, au cours de l'exercice, toutes opérations de banque ou d'escompte avec telle société de crédit dont M. X... est administrateur.

» Au cours de l'exercice, l'occasion se présentera de faire des opérations de crédit ou d'escompte; elles seront ainsi autorisées par avance, parce que l'autorisation a précisé la nature des opérations et la société envisagée. Puis, au bout de l'année, on viendra rendre compte à l'Assemblée générale...

» Ainsi, pour le comptoir Lyon-Alemand, s'il avait fallu demander à l'Assemblée générale d'autoriser le Conseil à traiter des affaires de couture avec la Société Jenny, dont M. X... était administrateur, ou des affaires de pétrole avec telle société dont M. Y... était administrateur, ou des affaires de charbon avec une autre société, les actionnaires

res auraient répondu : de la couture ? du pétrole ? du charbon ? Qu'est-ce que cela vient faire chez nous, qui traitons les métaux précieux, l'or, l'argent et le platine ? »

Il nous paraît que les dispositions de cet article sont peut-être les plus importantes en ce qui nous concerne.

Le fait que les actionnaires ont la possibilité de suivre l'administrateur de la société, les bonnes comme les mauvaises affaires, ne peut qu'assurer la bonne marche d'une entreprise bancaire et provoquer s'il y a lieu le changement d'administrateurs trop audacieux ou imprudents. Leur responsabilité sera effective, et ce n'est pas une mince réforme.

Les sanctions qui frappent les administrateurs en cas d'inobservation des prescriptions de l'article 3 (amende de 500 à 10.000 francs et réparation du dommage causé) sont sévères et doivent avoir d'heureux effets.

Les articles 4 et 5, concernant le premier les sociétés en commandite par actions, le deuxième les sociétés anonymes, contiennent chacun les règles selon lesquelles doivent être établis les bilans et, en outre, une disposition très importante : l'obligation d'annexer au bilan, s'ils n'y figurent pas, les promesses de garanties ou de cautionnements.

« Jusqu'ici, dit M. Lesaché (24), la loi n'oblige pas à révéler ces engagements : ils ne sont pas comptabilisés, et cela a réservé les pires surprises aux actionnaires. Plus d'un krach est dû à des cautionnements que les actionnaires ignoraient, et que ni le bilan ni le rapport du gérant ou du Conseil d'administration ne laissaient entrevoir. »

(24) Débats, Sénat, *J. O.*, 18 mai 1934, p. 533.

Cette disposition sera particulièrement importante pour les banques d'affaires et permettra, si elle est scrupuleusement respectée, de connaître la situation exacte d'une entreprise bancaire.

La Commission de législation du Sénat aurait voulu également voir publier la liste des valeurs en portefeuille par analogie avec la loi du 17 mars 1903, qui soumet les compagnies d'assurance à cette obligation, et pour généraliser une pratique qui est adoptée par certaines sociétés. Elle aurait désiré voir adopter la même solution pour les participations (25).

Mais sur ce point la thèse de la Commission ne triomphe pas, malgré la belle défense de M. Lesaché.

Le Sénat décida que seuls les actionnaires pourraient connaître ces renseignements et que ceux-ci ne pourraient être publiés sans l'autorisation des gérants ou du Conseil d'administration, à peine d'une amende de 500 à 5.000 fr.

Malgré les inconvénients signalés par M. Régnier, et qui ne nous ont pas échappé, inconvénients qui s'opposent à

(25) Débats, Sénat, *J. O.*, 18 mai 1934, p. 855 :

M. LESACHÉ. — Le Conseil d'administration pourra, pour ne pas laisser improductifs les fonds de la société, acquérir et mettre en portefeuille des valeurs de sociétés dont l'objet sera étranger à l'objet social, à la condition que le placement soit sérieux. Il pourra, par exemple, non seulement acheter des rentes sur l'Etat, mais des actions de la Banque de France, d'une ou plusieurs de nos grandes banques, etc. Au contraire, s'il s'engage dans une participation, c'est-à-dire s'il lie d'une manière durable le sort de la société à celui d'autres affaires, il faudra nécessairement que ce soit dans la limite des statuts. On ne comprendrait pas, parfois, qu'une affaire de métaux précieux s'engage, comme cela s'est vu, dans une affaire de carton, de pétrole ou d'aviation. Il est donc nécessaire, plus encore que pour les placements de fonds, que les actionnaires connaissent les participations prises, afin de pouvoir juger de leur opportunité et approuver ou critiquer en connaissance de cause la gestion des administrateurs.

Tous les krachs viennent, dit-il encore, d'engagements qui ne sont pas connus d'actionnaires.

la publication libre de ces renseignements, il nous paraît utile d'adopter, spécialement en ce qui concerne les banques, les suggestions de la Commission du Sénat, car pour elles ce ne sont pas les actionnaires seuls qui sont intéressés à la bonne marche des affaires, mais le public lui-même, qui forme la clientèle des établissements de banque.

L'article 6 fixe les conditions à remplir pour pouvoir être commissaire aux apports.

L'article 7 institue un commissaire aux comptes dans les sociétés en commandite par actions, en sus du Conseil de surveillance.

L'article 8 prévoit la nomination des administrateurs et des commissaires et précise les incompatibilités avec les fonctions de commissaires aux comptes.

L'article 9 est très important, car il précise le rôle des commissaires aux comptes et les indications qui doivent être contenues dans le rapport.

L'article 10 étend les pouvoirs d'investigation des commissaires. Le Sénat désire, avec juste raison, des commissaires qui contrôlent et qui soient indépendants du Conseil d'administration.

Les articles 11, 12, 13 et 14 sont réservés par le Sénat et relatifs à la création d'un diplôme de commissaire vérificateur.

La réglementation des Assemblées générales est déterminée par les articles 15, 16 et 17, qui n'ont pas une importance spéciale pour notre étude.

L'article 18 concerne les actions en nullités de la société.

L'article 20 limite à dix le nombre des conseils d'administration auxquels peut appartenir une même personne.

Il s'agit seulement, d'ailleurs, des sociétés françaises par actions, dont les titres sont admis à la cote d'un marché public réglementé, officiel ou libre.

Cette limitation, si elle a une grande importance en ce qui concerne les intérêts particuliers, n'a, à notre avis, au point de vue général, qu'une importance relative.

Nous convenons que le fait d'être membre d'un conseil d'administration d'un grand nombre de sociétés constitue une dispersion d'efforts néfaste, mais le nombre de 10 est empirique et n'apportera aucun supplément de sécurité ⁽²⁶⁾.

La responsabilité solidaire des administrateurs, dont le principe est écrit dans l'article 20, est une mesure essentiellement importante et qui paraît devoir engendrer des conséquences heureuses : « Plus de conscience dans la gestion des sociétés anonymes. » ⁽²⁷⁾.

Cette disposition obligera le Conseil d'administration à

(26) Nous ne pouvons nous empêcher d'être frappé par la remarque si juste de M. François Saint-Maur.

M. François SAINT-MAUR. — Croyez-vous vraiment que si les 200 personnes que vous entendez atteindre ont la puissance que vous imaginez, elles vont se laisser faire par un texte de loi ? Il leur sera facile d'avoir quelque homme de paille.

M. LESACHÉ. — Nous verrons alors quelles mesures il conviendra de proposer.

M. Fr. SAINT-MAUR. — Et ils continueront à exercer de leur place une influence d'autant plus délétère qu'elle ne sera pas affichée. Aujourd'hui, vous les connaissez; demain, vous ne les connaîtrez pas, et leur action sera d'autant plus nocive que précisément elle restera cachée. (Débats, Sénat, *J. O.*, 23 juin 1934, p. 761.)

(27) Nous sommes parfaitement d'accord avec le délégué rapporteur M. Lesaché pour vouloir « qu'une nouvelle mentalité pénètre dans les sociétés anonymes et que les administrateurs se disent qu'attelés à une œuvre commune ils ont une responsabilité commune, qu'ils sachent que si l'œuvre sombre par suite d'imprudences ou de fautes, tous en pâtiront, à moins qu'ils ne puissent démontrer qu'ils n'ont aucune part dans les fautes commises, qu'ils ont été vigilants, qu'ils ont, par exemple, en séance du Conseil d'administration, protesté contre telle ou telle décision malencontreuse ». (Débats, Sénat, *J. O.*, 23 juin 1934, p. 762.)

méditer sur les décisions qu'il va prendre et à ne pas entériner sans les connaître les propositions de l'administrateur délégué ou des directeurs.

L'article 21 prévoit dans quelles conditions l'action pourra être intentée contre les gérants ou les membres du Conseil d'administration, et facilite aux actionnaires l'existence de cette action.

Les articles 22, 23 et 24 édictent les peines qui frappent les fondateurs, les gérants, les commissaires aux comptes et les administrateurs qui ont contrevenu aux dispositions légales sur les sociétés. Ces peines (emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et une amende de 1.000 francs au moins et de 20.000 francs au plus, ou l'une de ces deux peines seulement) sont suffisamment graves pour avoir un effet salulaire si l'on applique rigoureusement la loi (28)

Les dispositions de l'article 25 ne présentent pas un grand intérêt pour notre travail.

Très important par contre est l'article 26, qui ajoute à la loi du 24 juillet 1867 un titre VII : *Des commissaires vérificateurs de sociétés*.

Cet article, qui a été constitué par le remaniement lors de la deuxième lecture des articles 11, 12, 13 et 14 primitifs, crée un diplôme de commissaire vérificateur de sociétés, organise la profession de commissaire vérificateur de sociétés et prévoit la rémunération de ces contrôleurs. Le Sénat a cherché à obtenir un contrôle effectif des sociétés et une indépendance des commissaires aux comptes à

(28) On ne saurait sur ce point critiquer le Sénat, et les articles sus-visés ont d'ailleurs été adoptés presque sans discussion, ce qui témoigne de l'accord unanime de la Haute Assemblée sur ces sanctions.

l'égard du Conseil d'administration. Le système imaginé est assez ingénieux et donne tous apaisements sur la compétence et l'honorabilité des futurs commissaires des sociétés françaises dont les titres sont cotés sur un marché officiel ou libre réglementé.

Il y avait une réforme importante à faire sur ces points. Le Sénat l'a accomplie et les articles précités ont donné lieu à de très intéressants débats (29).

Ces dispositions ne peuvent avoir que des résultats très favorables pour la protection de l'épargne, et spécialement pour la bonne gestion des entreprises bancaires.

L'indépendance des commissaires ne peut qu'assurer un contrôle efficace de la gestion, et l'on ne saurait critiquer une innovation sous le prétexte qu'elle institue une sorte de monopole, ou plus exactement de privilège, au profit d'une catégorie de personnes, lorsque, en contrepartie, on exige de ces personnes une compétence et une honorabilité qui auront pour effet d'apporter une amélioration dans le système de « *l'anonymat* », si utile au point de vue économique, mais aussi parfois si néfaste pour l'épargne.

L'article 27 rend la loi applicable à l'Algérie et aux colonies dans des conditions qu'il détermine.

Tels sont les principaux projets ou propositions de lois ou lois qui concernent directement ou indirectement les banques, et avec lesquels on pense « protéger l'épargne ». Ce problème, hélas ! dépasse de beaucoup la question bancaire.

Notre démonstration sera courte sur ce point.

Elle tient toute dans le tableau suivant, publié par le

(29) V. Débats, Sénat, J. O., 1^{er}-6 juin 1934.

Bulletin quotidien de la Fédération des porteurs de valeurs mobilières.

Pertes en capital (titres cotés au *Marché officiel* de Paris)
(en millions de francs).

Dates	Valeur nominale	Valeur boursière	Valeur boursière totale
31 mars 1931 :			
Valeurs françaises.....	320.659	425.844	»
Valeurs étrangères.....	89.769	123.706	»
	410.428	549.550	549.550
31 mars 1933 :			
Valeurs françaises	349.011	358.599	»
Valeurs étrangères.....	92.786	81.551	»
	441.797	440.150	440.150
		Perte.	<u>109.400</u>

109 milliards 400 millions de pertes en deux ans au *mar-
ché officiel*, et l'on tient compte des titres nouveaux ins-
crits à la cote pendant ces deux années : titres dont la
valeur nominale s'élève à 29 milliards.

La valeur boursière des rentes a fléchi de 150 milliards
en 1931 à 127 milliards en 1933, bien que la valeur nomi-
nale des rentes ait augmenté de 3 milliards. Les obliga-
tions de chemin de fer représentent 48,8 milliards en 1933
contre 47,8 milliards en 1931, alors que 22 milliards
d'émissions nouvelles ont été faits pendant cette période.

La perte de revenu pendant cette même période est chif-
frée à 7.392 millions.

Quelle minime importance paraît revêtir le problème du
contrôle et de la réglementation des banques, que d'au-
cuns prétendent résoudre dans un sens rigoureux, en face
du problème plus général que posent la crise économique
et l'ordre dans l'Etat ?

Peut-on accuser les banques d'avoir ouvert leurs gui-
chets aux émissions de valeurs d'Etat ou de « père de

famille » ? Les socialistes ne pourront aller jusque-là, puisqu'ils veulent la mainmise de l'Etat sur les banques.

Mais alors pourront-ils leur interdire l'émission de valeurs autres que les valeurs d'Etat, puisque les unes ne paraissent pas avoir été plus éprouvées que les autres.

En vérité, le problème à résoudre a une portée générale : c'est celui de la décadence du crédit en face d'une crise économique sans précédent.

Quoi qu'il en soit, il nous appartient d'examiner dans leur ensemble les divers systèmes envisagés en recherchant surtout le point de vue objectif et les difficultés d'application au point de vue de la technique professionnelle.

CHAPITRE III

CRITIQUE DES SOLUTIONS ENVISAGEES

Il convient, après cette étude, de grouper les solutions envisagées pour le contrôle des banques et de les examiner objectivement.

SECTION PREMIÈRE.

Nationalisation des banques.

Cette première solution, la plus nette, fait partie du programme de l'école socialiste (proposition de M. Jules Boyer du 29 juin 1926).

Elle comporte tous les inconvénients des théories de cette école, relatifs à une monopolisation exagérée des entreprises. Les banques deviennent des établissements publics et, par suite, la distribution du crédit est confiée à l'Etat.

C'est la négation absolue de la liberté commerciale, sans l'assurance d'une sécurité absolue en contre-partie.

En effet, l'influence politique du moment ne manquera pas de se faire sentir sur les opérations de banque et l'on pourra redouter que le crédit ne soit pas distribué avec la plus entière impartialité.

L'Etat prendra des responsabilités qui, un jour ou l'au-

tre, pourront le dépasser et le crédit des banques sera intimement lié à celui de l'Etat.

Les répercussions de cette situation seront fâcheuses, en cas de troubles sociaux et d'ébranlement de la confiance dans le crédit public.

De même que l'on a dû reconnaître les avantages du monopole d'émission, conféré à une banque privée, pour maintenir le crédit du billet de banque, solution qui permet de désolidariser le crédit de l'Institut d'émission du crédit de l'Etat, de même l'on s'apercevrait vite des graves mécomptes auxquels l'on s'exposerait à confier à l'Etat le soin de distribuer le crédit privé.

L'Etat n'est pas outillé à cet effet; il ne pourrait être à même d'acquérir la compétence requise pour exercer rapidement la profession de banquier.

Confier à des fonctionnaires le soin de gérer le patrimoine des individus, nous l'admettons, à la rigueur, s'il s'agit d'opérations passives; mais le métier de banquier consiste surtout à prendre des responsabilités considérables et à jouer un rôle actif en matière d'investissement de capitaux.

Quels fonctionnaires auraient assez de clairvoyance et aussi d'audace pour prendre des initiatives qui mettraient en jeu leur carrière elle-même ?

Il ne faut pas oublier que l'une des critiques adressées aux grands établissements de banque est, précisément, que leurs directeurs, étant administrativement responsables, ne consentent à envisager le concours de la banque, qu'en faveur d'affaires solidement assises, faisant courir le moins de risques possibles à l'établissement qui les a investis de sa confiance.

En outre, dès qu'une affaire d'une certaine importance

se présente, ils la soumettent au siège social qui va, par son acceptation, les couvrir partiellement, alors que celui-ci n'est pas, la plupart du temps, en mesure d'être exactement informé et ne connaît que les rapports du directeur proposant l'opération.

Quelles incidences de responsabilités, et quelles lenteurs dans le cas où il s'agirait, pour une banque publique, d'effectuer une opération un peu importante !

Chaque échelon hiérarchique se ferait couvrir par ses chefs, et chaque fonctionnaire, responsable administrativement, demanderait, avant d'entériner l'opération, ou seulement de donner avis favorable, la production de rapports, de pièces, de documents susceptibles de lui donner tous apaisements sur la bonne fin de ladite opération.

Et comme toute opération de crédit est entachée d'incertitude, à un degré plus ou moins important, en raison de la dépréciation du futur et parce qu'il entre toujours un élément de confiance, que de demandes seraient rejetées qui pourtant auraient mérité bon accueil !

Comme, d'autre part, ces opérations exigent une rapidité dans la décision, combien de réponses parviendraient trop tard pour que l'opération puisse être utile au client qui l'a sollicitée !

Que deviendrait, enfin, le crédit personnel, sur lequel les banques locales basent tant de services rendus !

C'est bien dans un pareil système que se vérifierait le reproche fait par les partisans de celui que nous critiquons, « que les banques ne prêtent qu'aux riches ».

Quelles responsabilités endosserait l'Etat, et quel corps de fonctionnaires devrait-il créer pour assurer le fonctionnement et l'inspection des banques ? Comment pour-

rait-il avoir des agents spécialisés pour toutes les opérations complexes, nécessitées par le commerce de la banque, depuis les transactions cambiales jusqu'aux escomptes d'effets de campagne ?

Et enfin l'Etat, qui ne manque pas, dans certaines périodes, d'être à court d'argent, ne chercherait-il pas, à ces moments, les moyens de faire concourir l'épargne privée à la satisfaction de ses besoins ?

Quelles mesures lui seraient suggérées, pour faire affluer dans ses propres caisses des sommes qui doivent rester immédiatement mobilisables ?

Et l'on peut se demander où l'industrie privée trouverait les concours nécessaires quand l'Etat aurait à sa disposition toute l'épargne de la nation.

Le crédit ayant pour seul distributeur l'Etat lui-même, par incidence les industries seraient quasi nationalisées.

Déjà l'on prétend que la Caisse des dépôts et consignations, établissement public, doté de l'autonomie financière, assume une responsabilité formidable en gérant une grande partie de l'épargne française, dans des conditions telles que les principes des banques de dépôts concernant la liquidité des capitaux sont difficilement applicables et doivent pourtant être observés si l'on veut éviter tout risque de difficultés.

Le bilan de cette Caisse présentait récemment un passif de 86 milliards de francs, en partie à vue.

Elle a la gestion des fonds provenant des diverses caisses d'épargne (environ 31 milliards) et des fonds de la Caisse nationale d'épargne (environ 21 milliards).

En outre, ses disponibilités proviennent :

de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse;

de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès;
de la Caisse nationale en cas d'accidents (accidents
du travail, maladies professionnelles);
du fonds de rééducation des mutilés du travail;
des fonds de prévoyance de l'aéronautique nationale
et de l'aéronautique commerciale;
des fonds des assurances sociales, des retraites
ouvrières et paysannes;
de la Caisse intercoloniale de retraites;
du fonds spécial de retraites des ouvriers des établis-
sements industriels de l'Etat;
des fonds de la Caisse des ouvriers mineurs;
des comptes des notaires, des comptes des séques-
tres et des greffiers de justice de paix, des pré-
lèvements sur le pari mutuel, des consignations
judiciaires et administratives;
des soldes créditeurs des comptes courants ou de
dépôts des particuliers, commerçants ou non.

Elle est, à l'heure actuelle, la plus importante banque de dépôts française, et pratique des opérations de banque très variées.

Elle consent des prêts à taux réduits à moyen et à long terme à l'agriculture, aide au financement de la campagne pour soutenir les cours du blé, concourt à parer au déficit des chemins de fer, prête aux œuvres sociales les plus variées et très nombreuses (habitations à bon marché, crédit immobilier, électrification des campagnes, adductions d'eaux, aménagement des chemins).

Il n'est pas douteux que ces prêts ne constituent que des investissements à long terme.

En face de son passif, la Caisse peut aligner un actif

immédiatement réalisable ou tout au moins réalisable à court terme d'environ 29.871 millions, se décomposant comme suit :

9.556 millions d'ouvertures de crédit ou d'opérations d'escompte à court terme;

13.813 millions de trésorerie;

4.500 millions de valeurs ou d'intérêts.

Le coefficient de liquidité paraît, à l'heure actuelle, être suffisant. Mais il y a lieu d'envisager ce qui se passerait en période de crise.

Comment la Caisse des dépôts et consignations pourrait-elle se procurer des liquidités, sinon en vendant une partie des titres composant son portefeuille ?

Et alors quelles répercussions financières auraient des offres aussi importantes sur le marché ?

Ce serait provoquer, sinon accentuer, l'effondrement des cours.

Un des reproches, injustifiés d'ailleurs, fait à la Banque de France en 1926 a été de contribuer à la baisse des valeurs d'Etat en faisant vendre d'office, en vertu du privilège qu'elle tient de l'ordonnance du 15 juin 1834, les titres déposés en garantie d'avances.

Or, la Banque de France ne recherchait pas des disponibilités, mais voulait éviter des pertes, ce qu'il lui appartenait de faire, puisque les titres affectés en garantie d'avances garantissent pour partie l'émission des billets et que prêter à découvert équivaldrait, pour elle, à violer ses statuts et à émettre des billets non gagés conformément à la loi.

Ce reproche serait à coup sûr exact pour la Caisse des dépôts et consignations si elle devait se procurer des

disponibilités par la négociation de son portefeuille-titres.

Il ne faut pas ignorer, d'autre part, qu'aux termes d'une loi de 1931, « les fonds des caisses d'épargne sont confiés à la Caisse des dépôts et consignations, qui peut les investir en valeurs françaises et étrangères, dont la liste, arrêtée par le ministre des Finances, est tenue secrète ».

A quelles pertes peut être exposée la Caisse, dans le cas d'une baisse des valeurs achetées ?

Quelle que soit la division des risques, il n'apparaît pas opportun, pour un établissement de crédit, d'investir ses disponibilités autrement qu'en placements à court terme.

D'autre part, ces participations financières ne concourent-elles pas à rendre l'Etat actionnaire dans des entreprises industrielles dont il pourra, de ce chef, respecter la liberté, et dont il endossera, le cas échéant, les risques ?

L'Etat actionnaire pourra-t-il laisser jouer librement les lois sur la faillite ou la liquidation judiciaire ?

Lorsqu'il aura un représentant au sein d'un conseil d'administration, ne sera-t-il pas obligé de financer l'entreprise dans le cas où elle serait en difficulté ; et les sociétés dans lesquelles l'Etat sera actionnaire chercheront-elles avec vigueur à éviter tous actes faisant courir des risques, lorsqu'elles sauront qu'elles peuvent s'appuyer sur la tutelle de l'Etat ?

Elles lieront l'Etat ou celui-ci les contrôlera ; il ne peut y avoir d'autre alternative.

Or, ce n'est pas tout. L'Etat n'a pas résisté devant l'opulence de la Caisse au désir de lui demander son con-

cours pour financer l'outillage national ou pour ses œuvres sociales, dont il n'y a pas lieu de contester l'utilité sociale, mais qui manquent parfois de productivité.

Enfin, en face des disponibilités si importantes de cet établissement, l'Etat a pu répugner aux solutions héroïques ou s'abandonner aux décisions faciles et aux libéralités immodérées.

Pourra-t-il, s'il se décide à poursuivre la politique déflationniste qu'il a amorcée, rembourser à la Caisse les sommes dont il est débiteur, par des moyens budgétaires normaux, c'est-à-dire en affectant des ressources provenant d'impôts ?

Cela sera d'autant plus difficile que la valeur de la monnaie augmentera.

Nous sommes en présence d'une expérience d'étatisation des banques, car la Caisse des dépôts et consignations est devenue une véritable banque, qui détient la plus grande partie de l'épargne française.

Si l'expérience réussit, il y aura lieu de s'incliner et d'admettre qu'on peut, sans danger, nationaliser toutes les banques.

D'ailleurs il suffira, à cet effet, que l'Etat permette à la Caisse des dépôts et consignations de pratiquer librement les opérations d'escompte, de garde des titres, de location de coffres-forts, d'encaissement d'effets et d'avances sur titres, pour qu'un coup mortel soit porté au commerce libre de banque, sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures directes de nationalisation.

On sera parvenu au même résultat par une voie indirecte.

Mais l'expérience n'est pas encore concluante, car la solidité d'un système ne peut être établie que par

l'épreuve, et la Caisse n'est encore qu'à la période de croissance.

Il va sans dire que nous ne désirons pas que cette épreuve survienne et que nous nous contentons d'exposer les inconvénients et les dangers d'un pareil état de choses.

Toutefois, dans le cas où la crise se prolongerait et où les retraits des fonds des caisses d'épargne seraient demandés pour subvenir aux besoins urgents qui ne peuvent plus être satisfaits par les produits du travail; dans le cas où la thésaurisation individuelle reprendrait une importance qui paraît se manifester, il conviendrait d'observer, avec la plus stricte attention, le mécanisme qui permettrait à la Caisse de parer à des demandes de fonds massives.

Il en serait d'ailleurs de même dans le cas où une reprise rapide des affaires provoquerait des investissements importants dans les entreprises privées, entraînant ainsi des demandes massives de capitaux placés dans les caisses d'épargne.

Si la Caisse pouvait, dans de telles éventualités, faire face à toutes les demandes par ses propres moyens, sans obliger l'Etat à emprunter soit à la nation, soit à la Banque de France⁽¹⁾; si, d'autre part, elle était à même d'insuffler au commerce et à l'industrie l'activité dont ils ont besoin; si, enfin, ses opérations ayant pour objet de lui procurer des liquidités n'ont aucune influence défavorable sur le marché financier : alors, seulement, la supériorité du système socialiste sera démontrée.

Malheureusement, il semble y avoir, ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, une certaine antinomie entre

(1) Cette dernière opération serait génératrice d'inflation.

les intérêts économiques de la nation et l'intérêt particulier de la Caisse. Ses disponibilités, provenant en grande partie de l'épargne qui n'ose s'investir, peuvent, avons-nous dit, disparaître en cas de reprise des affaires, comme aussi elles peuvent s'épuiser si la disparition de la confiance entraîne la thésaurisation particulière.

Il nous a paru indispensable d'exposer cette question spéciale qui aide à mieux comprendre les dangers et les difficultés de la nationalisation des banques, et peut, dès à présent, faire penser qu'il convient pour l'Etat de ne point se surcharger de risques plus importants.

SECTION II.

Réglementation des banques et contrôle officiel de l'Etat sur les banques.

Cette solution est proposée aussi par l'école socialiste, qui l'envisage comme une étape vers la nationalisation.

Elle a été demandée par M. Chastenet le 21 janvier 1923 et par M. Simon Reynaud en novembre 1923.

M. Chastenet rappelait, à ce sujet, que parfois les grandes banques elles-mêmes avaient réclamé ce contrôle. « Ce fut le cas, en 1914, de la part de la Société Générale. Et le ministre des Finances chargea de ce contrôle les services compétents de la Banque de France. »

Remarquons, tout d'abord, que l'auteur oublie de dire dans quelles conditions ce contrôle fut demandé et quelles circonstances particulières motivèrent cette demande. Il ne s'agissait pas d'un contrôle permanent, mais plutôt d'une enquête spéciale destinée à calmer l'opinion

et à établir que les fonds des déposants étaient en sécurité dans les grands établissements de crédit qui pourraient, dès que l'affolement de la déclaration de guerre serait apaisé, faire face à leurs engagements.

Mais le contrôle des banques n'est pas demandé seulement au profit de l'épargne. Il est désiré par certains dans le but de renforcer le contrôle fiscal.

Au cours d'une interpellation « sur la politique financière du gouvernement ⁽²⁾, et notamment sur les immunités fiscales dont jouissent les banques », en mars 1928, Jammy Schmidt développa la thèse tendant à établir que les banques, profitant en fait des immunités fiscales dont jouissent certaines valeurs d'Etat, échappent scandaleusement à l'impôt.

L'Administration de l'enregistrement est dans l'impossibilité d'exercer le contrôle effectif prévu par l'article 32 de la loi du 4 avril 1926. D'ailleurs, les banques ne se sont-elles pas opposées toujours aux mesures tendant à un contrôle fiscal plus efficace ? Elles ont lutté en temps utile contre l'impôt sur le revenu proposé par M. J. Caillaux, contre l'institution du bordereau de coupons proposée par M. Poincaré, instituée par la loi de finances du 22 mars 1924 et supprimée par l'article 23 de la loi du 13 juillet 1925. Il est donc nécessaire, dans un but fiscal, d'organiser un contrôle sévère des banques qui évitera l'évasion fiscale.

Ce raisonnement a le seul mérite de la franchise, car les banques, comme toute maison de commerce, sont soumises aux droits de contrôle des administrations fiscales intéressées et ne demandent à cet égard aucun privilège spécial.

(2) Il s'agissait du gouvernement dont M. Poincaré était le chef.

Quoi qu'il en soit, il convient d'étudier les répercussions normales d'un pareil système institué à titre permanent.

*
* *

Tout d'abord, au point de vue de la réglementation, il est quasi impossible de déterminer quelles opérations seront permises à une banque et quelles opérations lui seront interdites.

Il conviendrait donc d'envisager non pas une réglementation, mais des réglementations respectives pour chaque catégorie de banques : établissements de crédit, banques d'affaires, banques spécialisées.

Par conséquent, chaque banque devrait d'abord être cataloguée dans une de ces catégories.

Or, si, du point de vue général, cette classification peut être établie, dans la pratique des affaires bancaires on est loin de la retrouver aussi nette, surtout en ce qui concerne les banques régionales et les banques locales.

Les banques de dépôts font, parfois, des opérations de participations, de même que les banques d'affaires ne négligent pas des opérations à court terme.

Ce qui est exact, c'est que, pour les premières, les opérations financières à long terme sont l'exception, et que les secondes ne sont pas intéressées par des opérations peu productives à court terme.

Supposons que la réglementation puisse être établie : comment l'envisager pour les banques ?

LE COEFFICIENT DE LIQUIDITÉ. — Devra-t-on fixer pour les banques de dépôts un *rapport constant entre leurs disponibilités à vue et leurs engagements à vue*, autrement dit déterminer un coefficient de liquidité minimum, comme le proposent les socialistes ?

Il sera bien difficile de fixer, une fois pour toutes, ce coefficient, car il varie selon les périodes et selon les entreprises.

Quand la situation économique et financière est saine, les demandes de remboursement sont peu à craindre et les banques peuvent abaisser leur coefficient de liquidité.

Au contraire, dans les périodes de crise, le coefficient de liquidité légal pourra se révéler insuffisant pour parer aux demandes massives de retraits de fonds. Dès lors, la responsabilité des banques sera-t-elle dégagée en cas de défaillance, du fait qu'elles auront respecté le coefficient de liquidité imposé ?

Si l'on fixe un tel coefficient, on va obliger les banques à des modifications continuelles de leur capital social; car, il ne faut pas en douter un instant, elles adapteront à leurs besoins le coefficient exigé.

Il y a lieu de remarquer en effet que, quand la circulation monétaire augmente, les dépôts en banque ont tendance à s'accroître, ce qui entraîne des variations correspondantes avec le coefficient de liquidité, ainsi que cela résulte du tableau suivant⁽³⁾ :

Années	Dépôts et comptes courants ⁽⁴⁾ créditeurs dans		Total	Montant de la circulation
	les grands établissements de crédit	15 autres banques		
1913	6,4	1,2	7,6	5,7
1919	11,9	7,5	19,4	37,5
1920	13,2	7,9	21,1	37,8
1921	13,3	7,7	21	36,5
1922	14	8,5	22,5	36,4
1923	15	9	24	37,9
1924	14,8	8,7	23	40,16
1925	19,9	11,4	31,3	51,1
1926	22,5	11,9	34,4	52,9
1927	26,5	13,5	40	56,6
1928	34	13,5	47,5	63,9

(3) Tableau publié par l'Information le 25 septembre 1929.

(4) En milliers de francs.

Au surplus, est-on bien sûr que, par des artifices comptables, les banques ne réussiront pas à être toujours en règle avec la loi? Il est si facile de laisser des créances douteuses, ou même irrévocables, dans des postes d'actif immédiatement réalisable et faudra-t-il alors examiner chaque élément de ces comptes pour déceler l'irrégularité ?

Cette mesure paraît bien aller à l'encontre de la sincérité des bilans que l'on recherche.

LA RÉSERVE SPÉCIALE. — On peut également obliger les banques à constituer *une réserve spéciale* (en plus du vingtième des bénéfices qui doivent être prélevés par toute société anonyme pour constituer la réserve légale, jusqu'à ce que celle-ci soit égale au dixième du capital social) pour parer à toute demande des déposants.

Mais cette réserve sera vite épuisée en cas de panique et, d'autre part, il faudra alors la rendre indisponible.

D'abord il faudra la fixer. A quel chiffre s'arrêtera-t-on ? S'il est trop important, la banque sera gênée dans sa trésorerie et dans ses moyens d'action. S'il est faible, la mesure est inopérante.

Supposons cette question résolue, il conviendra d'assurer la sécurité de cette réserve.

Sera-t-elle déposée entre les mains de l'Institut d'émission ? Dans ce cas, si elle est constituée par des sommes, elle sera absolument improductive, puisque la Banque de France ne donne aucun intérêt à ses comptes créditeurs.

Sera-t-elle, d'autre part, à l'abri des saisies-arrêts des créanciers ?

La question est d'importance; car le tiers saisi n'a pas à se faire juge de la validité des oppositions et bloque

immédiatement le compte, quelle qu'en soit l'importance dès qu'une saisie-arrêt lui est signifiée.

On n'a encore jamais envisagé cet aspect du problème, parce qu'il demande une technique bancaire approfondie. Mais on voit l'importance d'une mesure de cette nature prise par un créancier et ayant pour résultat de rendre indisponible, au moment même où le besoin s'en ferait impérieusement sentir, les fonds affectés à la réserve exigée.

Pendant le temps, même très court, d'une procédure de référé, en mainlevée ou en cantonnement, la banque peut être acculée à la cessation de paiements tout en ayant une réserve importante.

Si donc la banque propriétaire des fonds de réserve a besoin de ses disponibilités à un moment où une opposition met obstacle à la libre disposition de celles-ci, on va se trouver en présence de graves difficultés.

Des mesures d'exception devraient donc, en outre, être envisagées, à ce sujet, exorbitantes du droit commun, car le patrimoine d'un débiteur doit servir de gage à tous ses créanciers et la loi répugne à créer des privilèges en faveur d'une catégorie de personnes.

Cette réserve sera-t-elle confiée aux Caisses publiques ? Dans ce cas, elle peut ne pas être improductive : mais alors comment sera-t-elle employée ?

La Caisse des dépôts et consignations pourrait en avoir la gestion. Cela ne contribuerait pas à diminuer les dangers de l'extension de ses attributions.

Si l'on se place dans le cas où un emploi en valeurs mobilières serait autorisé, cette réserve sera soumise aux variations des cours des valeurs et ne sera pas immédiatement liquide; elle aura tous les inconvénients d'une

réalisation massive et rapide de valeurs mobilières, c'est-à-dire qu'elle contribuera le plus souvent à un effondrement des cours. En effet, elle devra être négociée à un moment difficile où la confiance se trouvera déjà fortement ébranlée.

En admettant même que l'on ne s'arrête pas à ces objections, il y aura lieu de prévoir dans quelles conditions la réserve spéciale sera mise le cas échéant à la disposition des banques.

Si elle ne doit constituer qu'un simple cautionnement, il conviendrait de rechercher plutôt les modalités d'un contrat d'*assurance-crédit*. Or, cette branche n'a pas paru donner les beaux résultats qu'on attendait, et l'on peut se demander quelle compagnie d'assurances consentirait à couvrir des risques aussi nombreux et aussi importants.

Si elle doit permettre à la banque de faire face à ses obligations, il faut que celle-ci puisse en disposer rapidement, c'est-à-dire ne pas s'arrêter aux risques d'une disparition rapide. Dans ces conditions, la réserve n'a plus raison d'être, car elle disparaîtra au premier mouvement de défiance des clients des banques.

Elle aura même des conséquences iniques et contraires aux principes du droit commercial, qui cherche à assurer l'égalité entre créanciers d'un même débiteur.

Les plus habiles, les plus rapides dans l'action, ceux-là même qui risquent de provoquer la débâcle de l'établissement, seront les plus favorisés.

Les créanciers les moins avertis, c'est-à-dire la masse des épargnants, seront payés en monnaie de dividende.

Telles sont les difficultés qui s'élèvent en ce qui concerne l'obligation d'une réserve spéciale qui serait imposée aux banques.

*
* *

De même les arguments en défaveur du contrôle ne manquent pas d'importance.

Nous avons déjà signalé les difficultés d'un contrôle bancaire en raison de la technique difficile et de la diversité des opérations de banques.

Il sera donc nécessaire de faire appel à des fonctionnaires spécialisés en matière bancaire et dont la formation aura dû être longue. Comment l'Etat recrutera-t-il ces fonctionnaires et surtout combien en faudra-t-il ?

En effet, pour être efficace, le contrôle doit être fréquent et les banques sont nombreuses en France.

Enfin le budget sera lourdement grevé par les appointements élevés de ces inspecteurs qui auront un traitement fixe et bénéficieront de frais de tournée importants. L'inspection est le corps qui revient le plus cher à une entreprise.

L'on peut se demander, par ailleurs, s'il appartient à l'Etat d'engager des dépenses, pour la défense d'intérêts particuliers, en définitive; car tous les Français n'ont pas recours aux banques et tous devront acquitter l'impôt dont une fraction profitera aux clients des banques qui seront ainsi des citoyens privilégiés.

Mais il s'agit là d'objections qui ne sont pas insurmontables, parce que purement techniques.

Bien plus graves sont les objections d'ordre psychologique.

Le fait que les banques seront contrôlées par l'Etat accroîtra la confiance du public qui, en fait, pensera

qu'il ne court aucun risque et abandonnera toute vigilance.

Les banques les plus sûres et les banques les moins sérieuses seront confondues : toutes seront sous le contrôle de l'Etat. Quel meilleur pavillon pour couvrir une mauvaise marchandise !

L'Etat sera rendu responsable de toute défaillance. Son intervention, jusqu'à présent accidentelle et libre, sera, en quelque sorte, devenue obligatoire.

S'il s'abstient, on perdra confiance en lui.

S'il intervient, il engagera les fonds publics dans des entreprises privées.

L'Etat n'a donc rien à gagner au contrôle des banques.

Il a même beaucoup à perdre, si l'on envisage les répercussions que ce contrôle pourrait avoir sur le crédit public.

Ce contrôle, par la confiance aveugle qu'il engendrerait, attirerait dans les banques des capitaux qui, jusqu'à ce jour, y vont le plus souvent par confiance réfléchie. Le public ne rechercherait plus aussi jalousement la sécurité présentée par les caisses d'épargne qui subiraient des retraits importants. L'incidence de ces opérations se ferait lourdement sentir sur le fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations.

Ce n'est pas le moment, pour l'Etat, d'activer la concurrence que lui feraient les banques. Il ne pourrait supporter sans danger des remboursements répétés de fonds et, pour les freiner, devrait élever le taux d'intérêt.

Cette mesure grèverait encore le budget et aurait un résultat contraire à celui que l'on recherche, c'est-à-dire la diminution du loyer de l'argent.

Il n'apparaît pas, à la lecture des débats parlementai-

res, qu'on ait mis en lumière ces conséquences du contrôle officiel des banques.

Elles sont graves pourtant et suffiraient à détruire la thèse socialiste, puisqu'elles démontrent que les banques contrôlées par l'Etat feraient une concurrence redoutable aux caisses publiques, sans aucun avantage compensateur pour l'Etat.

Elle affaiblirait donc celui-ci, ce qui est contraire au désir des socialistes.

Le contrôle des banques, nous l'avons déjà dit, ne sera pas efficace, s'il n'est fréquent et presque permanent.

Or il ne pourra s'exercer qu'à intervalles assez éloignés (une ou deux fois par an).

Comment, en conséquence, pourrait-on empêcher un banquier d'engager une opération hardie ou imprudente, comment pourra-t-on le mettre hors d'état de faire courir des risques aux capitaux de ses clients ?

La mentalité des personnes peut changer aussi et telle banque ayant jusqu'à ce jour engagé des opérations saines pourra, pour des raisons que seule la faiblesse humaine explique, se risquer dans des spéculations ayant pour conséquence la faillite.

Le contrôle n'empêchera pas un banquier malhonnête de s'approprier les fonds de ses clients et de quitter le pays avant le passage de l'inspection.

La tutelle de l'Etat a d'ailleurs toujours été expérimentée et n'a pas toujours donné les meilleurs résultats.

M. Baréty, chargé à la suite de la loi du 25 juillet 1929 de rapporter le projet de création et d'organisation d'une Chambre syndicale des banques populaires, dit dans son rapport :

« Signalons que, d'une manière générale, il semble que

la tutelle étroite de l'Etat sur les banques populaires n'ait pas toujours produit d'heureux résultats. Certaines banques ont perdu le sentiment de leurs responsabilités propres, si bien que leur gestion s'est écartée des principes qui doivent présider au fonctionnement d'une institution bancaire. »

En présence de cette situation, il a paru expédient *d'assurer l'indépendance des banques vis-à-vis de l'Etat*, d'instituer sur leurs opérations un contrôle purement autonome à caractère technique et d'assouplir les modalités du concours financier de l'Etat.

Ces résultats ont paru pouvoir être acquis par la création d'une Chambre syndicale élue par les banques populaires qui, s'interposant entre l'Etat et les banques, représentera collectivement ces dernières : contrôle *a priori* et contrôle *a posteriori*. En matière bancaire, le contrôle *a priori* ne peut qu'être exceptionnel.

Retenons aussi cet aveu que la tutelle de l'Etat sur les banques fait perdre le sentiment de la responsabilité propre.

SECTION III.

Création d'un Ordre des banquiers ou d'une Chambre syndicale responsable.

La création d'une sorte d'ordre des banquiers semblable à l'Ordre des avocats a été aussi envisagée, ainsi que la création d'une Chambre syndicale à laquelle devraient obligatoirement appartenir toutes les banques.

Ces institutions auraient, d'abord, pour objet de donner leur adhésion aux candidatures qui leur seraient soumises, et nul ne pourrait s'établir banquier sans avoir,

au préalable, obtenu l'agrément de l'Ordre ou de la Chambre syndicale.

Elles seraient dotées de pouvoirs disciplinaires et pourraient procéder à la radiation des membres de la corporation bancaire qui auraient démerité.

Nous ne contestons pas les services que pourraient rendre de tels organismes; mais nous pensons qu'il convient d'en limiter l'importance.

Tout d'abord, si l'on borne ces organismes à un simple rôle de surveillance et de discipline, leur utilité se trouve bien amoindrie.

D'une part, en effet, elles auront à se décider sur la moralité d'un candidat banquier. Or, la moralité d'une personne change au cours d'une vie. Il faudra aussi qu'elles jugent sa capacité professionnelle.

Celle-ci importe plus, en effet, pour la sécurité des clients, que toutes les autres qualités. Le métier de banquier demande autre chose qu'une probité indiscutable s'il exige cette qualité essentielle.

Un brave homme pourra être très dangereux pour l'épargne publique, s'il exerce la profession de banquier sans les compétences professionnelles requises, et ces organismes n'auront peut-être pas tous les éléments nécessaires pour juger la capacité professionnelle d'un candidat qu'un examen ne pourrait même pas déceler.

D'autre part, les décisions de ces organismes seront-elles sans appel ? Comment un candidat évincé pourra-t-il prouver qu'il y a un abus de pouvoir ou l'expression d'un parti pris, ou le désir d'évincer une concurrence redoutable, dans le fait de son exclusion de la corporation bancaire ?

Nous sommes ici en affaires et non dans le domaine du sentiment.

Un avocat sera toujours admis dans l'Ordre s'il est d'une moralité reconnue et s'il a la compétence requise.

Un candidat banquier, quelle que soit la haute probité des membres qui composeraient, nous n'en doutons pas, l'une ou l'autre des assemblées dont s'agit, pourrait ne pas être admis pour des raisons d'opportunité.

Il faudrait donc instituer un tribunal d'appel, ce qui serait possible, mais toutes les causes rejetées iraient en appel. Or, la difficulté consisterait à coup sûr dans la création d'une juridiction d'appel impartiale et compétente.

Au surplus, les effets d'une pareille institution seraient bien limités, si elle ne disposait pas d'autres mesures plus efficaces et ne pouvait donner plus de garanties.

En effet, l'existence d'une Chambre syndicale des banquiers en valeurs n'a pas empêché la défaillance de certains coulissiers, et cependant tous les banquiers ne sont pas admis comme membres de ladite Chambre syndicale.

Ces garanties pourraient être trouvées dans la responsabilité solidaire des membres de la Chambre ou de l'Ordre des banquiers qu'on se propose d'instituer.

Tous répondraient des défaillances de chacun, comme le font les membres de la Chambre syndicale des agents de change.

Les banquiers formeraient une sorte de société en nom collectif dont chaque membre serait indéfiniment et solidairement responsable.

Cette solution est impossible à réaliser.

Elle sera toujours rejetée par les intéressés.

En effet, on ne peut imposer la responsabilité solidaire à des personnes qui n'ont pas un intérêt commun et qui ne partagent pas équitablement les bénéfices réalisés.

Qui supporte une part des pertes doit avoir droit à une part des bénéfices !

D'autre part, une telle responsabilité serait infiniment grave pour le banquier individuel, pour les associés exerçant le commerce de banque sous la forme d'une société en nom collectif ou pour les associés en nom d'une commandite simple.

Elle pèserait moins lourdement sur les sociétés anonymes qui, pouvant réaliser les opérations les plus nombreuses et les plus importantes, risquent de provoquer par leurs défaillances les perturbations les plus profondes.

Cette inégalité dans la responsabilité est de nature à mettre un obstacle absolu à toute tentative d'institution de solidarité entre les banques.

Peut-on concevoir, au surplus, que les banques de dépôts puissent se trouver solidairement responsables avec les banques d'affaires, alors que leurs opérations sont différentes et entraînent des risques de nature différente. La banque ne constitue pas une corporation homogène comme le barreau ou comme les agents de change.

Elle se compose d'une variété de personnes exerçant toutes le commerce de l'argent, mais avec des modalités bien différentes.

Toute la difficulté du problème est contenue dans cette observation, et il suffit de mener une enquête dans les milieux bancaires pour se convaincre de cette vérité.

Il est aussi peu exact de dire que tous les banquiers exercent le même métier que de prétendre que toutes les personnes exercent le commerce de blé, depuis l'agriculteur qui le fait venir, l'intermédiaire qui le vend à la bourse des marchandises, le meunier qui le transforme en farine, jusqu'au boulanger qui le livre sous forme de pain doré.

Enfin, il conviendrait de savoir si les membres du Conseil de l'ordre ou de la Chambre des banquiers, qui seraient chargés d'instruire les affaires, seraient ou non rétribués.

Dans l'affirmative, il faudrait instituer un budget important, auquel devraient participer toutes les banques, ce qui ne manquerait pas de soulever des difficultés à une époque où les bénéfices ont fortement diminué.

Dans la négative on peut se demander si les décisions ne seraient pas hâtivement rendues et si les banquiers les plus aptes et les plus considérables ne se désintéresseraient pas du fonctionnement de tels organismes, où régneraient en maîtres les moins intéressants de la corporation. Ceux-ci institueraient rapidement des mœurs regrettables, où l'argent jouerait certainement un rôle aussi important que les autres éléments d'un dossier.

En effet, un banquier a peu de temps à perdre, car ses affaires sont absorbantes et délicates. Il ne peut laisser à d'autres le soin de prendre des décisions importantes.

Il semble bien, après une étude minutieuse et impartiale de la question, que l'épargne détenue par les banques serait insuffisamment protégée par des mesures de cet ordre, tant que la solidarité ne serait pas stipulée entre les banques.

On pourrait également songer à donner à cette Chambre syndicale des pouvoirs de contrôle.

Mais alors les difficultés se révèlent importantes, car la question du secret des opérations est mise en jeu.

Les banquiers sont tenus à la plus grande discrétion professionnelle et, au surplus, gardent jalousement le secret de leurs opérations vis-à-vis de leurs pairs.

Ils ne consentiraient pas à se départir de cette règle et à laisser des inspecteurs prendre connaissance de leurs

comptes et de leurs opérations, si ces inspecteurs avaient un caractère privé et étaient mandatés par un organisme composé de banquiers.

La concurrence est âpre dans le domaine bancaire, et il convient de se défier des indiscretions.

D'ailleurs, une question budgétaire de grande importance se poserait pour le paiement des appointements et des frais de tournée de ce corps d'inspecteurs.

D'autre part, chaque grand établissement de crédit, chaque grande banque d'affaires, a son corps d'inspection composé d'hommes rompus aux affaires de banques et qui tiennent le siège social au courant de la gestion des succursales.

Tels sont les aspects de cette question qui, cependant, contient des initiatives intéressantes, qu'il ne convient pas d'abandonner entièrement, ainsi que nous nous proposons de le montrer.

CHAPITRE IV

LES TEXTES DE DROIT CIVIL, COMMERCIAL ET PENAL SUFFISENT-ILS POUR PROTEGER L'EPARGNE ?

Si l'on veut bien faire œuvre de juriste, il n'apparaît pas que les clients d'une banque, ainsi que les représentants de l'ordre public, soient, à l'heure actuelle, désarmés en face des agissements du banquier et ne puissent même éviter les conséquences désastreuses d'une mauvaise gestion du banquier.

La société a d'abord des protecteurs officiels : les parquets, dont le rôle de surveillance se révèle dans ce cas particulier extrêmement important.

Il suffirait que ceux-ci appliquassent, avec rigueur, les textes juridiques existant déjà pour que disparaissent rapidement non seulement tous les banquiers véreux, mais encore presque tous les banquiers.

Nous allons démontrer par les textes eux-mêmes qu'il en est bien ainsi.

Tout d'abord, le garde des Sceaux, avant même d'être armé de la loi du 19 juin 1930, l'a reconnu à la tribune de la Chambre des députés le 8 mars 1929 ⁽¹⁾ :

« Quant aux parquets, disait-il, ils ne sont pas inactifs. Il y a trois jours, cent vingt-six banquiers étaient inculpés, et je crois qu'il y en a davantage à l'heure où je parle. »

(1) Voir Déb. parl. dudit jour au *Journal officiel*.

Le fait que ces arrestations ont pu avoir lieu en si grand nombre dans un moment où l'opinion publique s'était émue, prouve bien que les textes des lois existantes suffiraient à assainir, à toute époque, un milieu où les malhonnêtes gens ne sont pas en majorité, et où les honnêtes gens souhaitent ardemment la disparition des banquiers douteux.

Comment les parquets peuvent-ils sévir ?

Tout d'abord, *certaines articles du Code civil*, qui ne présentent pas au premier abord une importance considérable, tiennent dans le domaine de la banque une place de premier plan.

Le banquier reçoit quelque chose de ses clients : des titres ou des espèces.

Il doit donc rendre à ses clients soit des titres, soit des espèces.

Or, aux termes de l'article 1913 du Code civil : « Le dépôt, en général, est un acte par lequel on reçoit la chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer en nature. »

D'autre part, l'article 1932 dudit Code stipule que « le dépositaire doit rendre identiquement la chose même qu'il a reçue.

» Ainsi, le dépôt des sommes monnayées doit être rendu dans les mêmes espèces qu'il a été fait, soit dans le cas d'augmentation, soit dans le cas de diminution ».

Enfin l'article 1944 (C. civ.) prescrit que « le dépôt doit être rendu au déposant, aussitôt qu'il le réclame, lors même que le contrat aurait fixé un délai déterminé pour la restitution, à moins qu'il n'existe, entre les mains du dépositaire, une saisie-arrêt ou une opposition à la restitution et au déplacement de la chose déposée ».

Si l'on se réfère *au Code pénal*, la loi du 13 mai 1863, devenue l'article 403, punit d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus, et d'une amende de 50 francs au moins et de 3.000 francs au plus, peines auxquelles peut être ajoutée celle de l'interdiction pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, sauf les peines plus graves s'il y a un crime de faux, quiconque, soit en faisant usage de fausses qualités, soit en employant des manœuvres frauduleuses pour persuader de l'existence de fausses entreprises, d'un pouvoir ou d'un crédit imaginaire, ou pour faire naître l'espérance ou la crainte d'un succès, d'un accident, ou de tout autre événement chimérique, se sera fait remettre ou délivrer, ou aura tenté de se faire délivrer des fonds, des meubles ou des obligations, dispositions, billets, promesses, quittances ou décharges, et aura, par un de ces moyens, escroqué ou tenté d'escroquer la totalité ou partie de la fortune d'autrui.

L'article 147 du même Code punit des travaux forcés à temps « toutes personnes qui auront commis un faux en écritures de commerce ou de banque ».

La loi du 30 décembre 1928 portant fixation du budget général de l'exercice 1929 ⁽²⁾ (art. 88, § VII), punit d'une amende de 500 à 3.000 francs et de un à six mois d'emprisonnement, ou de l'une de ces deux peines seulement, les fondateurs, les directeurs ou gérants de sociétés ou d'établissements à objet commercial, industriel ou financier qui auront fait ou laissé figurer le nom d'un membre du gouvernement, d'un sénateur ou d'un député, avec mention de sa qualité, sur tous prospectus, annonces, tracts, réclames ou documents quelconques, publiés dans l'intérêt de

(2) D. P., 1929, 4^e partie.

l'entreprise qu'ils dirigent ou qu'ils se proposent de fonder.

Enfin, un texte des plus importants est l'article 408 du Code pénal concernant l'abus de confiance :

« Quiconque aura détourné ou dissipé, au préjudice des propriétaires, possesseurs ou détenteurs, des effets, deniers, marchandises, billets, quittances ou tous autres écrits contenant ou opérant obligation ou décharge, qui ne lui auraient été remis qu'à titre de louage, de dépôt, de mandat, de nantissement, de prêt à usage, ou pour un travail salarié ou non salarié, à la charge de les rendre ou représenter, ou d'en faire un usage ou un emploi déterminé, sera puni des peines portées en l'article 406. »

Pour qui est au courant de la complexité et de la difficulté des affaires de banque, il semble presque impossible qu'un jour ou l'autre un banquier, même honnête, ne tombe pas, de bonne foi, sous l'application d'un de ces textes.

Or, dans le cas du banquier, il sera, le plus souvent, plus facile pour le plaignant de prouver la mauvaise foi que pour le banquier de faire reconnaître le contraire.

Ainsi, en cas de faillite, il lui sera très difficile d'éviter la banqueroute et l'application des articles 402 et 403 du Code pénal.

En effet, on lui opposera l'article 583 du Code de commerce.

Or quel est le banquier qui, ayant à faire face à des demandes massives de remboursements, dues quelquefois à des circonstances économiques indépendantes de sa volonté, à des paniques collectives, à des fausses nouvelles, ou à toute autre cause d'ordre psychologique, qui n'ont rien à voir avec son honorabilité, n'aura pas songé à contracter des emprunts ?

Comment pourra-t-il prouver qu'il agissait ainsi, non dans l'intention de retarder sa faillite, mais bien pour l'éviter ?

Souvent il aura employé des moyens ruineux pour se procurer des fonds, espérant revenir ainsi à meilleure fortune.

N'aura-t-il pas, parfois même, payé des créanciers, au préjudice de la masse, après cessation de ses paiements ?

Il sera facile également de juger excessives ses dépenses personnelles ou les dépenses de sa maison, en raison du rang qu'il doit tenir et que sa profession exige.

D'autre part, le banquier aura engagé, dans des opérations faites forcément pour son compte et auxquelles il ne peut se soustraire, s'il veut vivre, les fonds de ses clients. Il ne pourra donc pas satisfaire aux prescriptions des articles 1915 et 1932 du Code civil.

Comment pourra-t-il plaider sa bonne foi dans cette éventualité ?

La mauvaise foi doit se prouver. Mais la preuve sera, le plus souvent, facile, puisque le banquier sera accusé de s'être indûment approprié, pour des opérations personnelles, des fonds qui ne lui appartenaient pas et dont il avait seulement la garde.

Si l'on fait abstraction du cas de faillite, on rencontre presque obligatoirement, dans la vie d'un banquier, des situations telles que l'application du droit pénal serait certaine. Les nécessités de la vie bancaire obligent parfois à violer les lois.

Les dangers auxquels sont exposées les banques d'affaires sont nombreux, en raison même du rôle qu'elles sont appelées à jouer dans la constitution et, plus tard, dans le financement des affaires qu'elles contrôlent.

Qu'une de ces affaires vienne à sombrer, pour des raisons auxquelles la banque sera le plus souvent étrangère, on ne manquera pas de se retourner vers elle et de l'accuser d'avoir favorisé le placement des valeurs dans le public par une publicité mensongère et tapageuse.

On trouvera, à peu près certainement, dans des circulaires adressées aux clients, dans les notes passées à la presse financière, dans des documents d'ordre intérieur, au cours de perquisitions motivées par une plainte, des éléments caractérisant une infraction à la loi pénale.

Si même ces éléments n'existent pas, la catastrophe de l'entreprise se répercutera sur la banque et entraînera l'affolement des clients. Cet état d'esprit transformera en quelques jours une banque, réputée solide, en maison de commerce bien près de la cessation de paiements si elle ne trouve pas des concours extérieurs, eux-mêmes dangereux, ainsi que nous l'avons signalé ci-dessus.

Le banquier se trouve, d'autre part, fréquemment exposé à de gros risques en matière d'opérations de bourse.

En effet, s'il se fait couvrir par ses clients, il couvre à son tour son couliissier et transmet les ordres, le plus souvent, à son nom, au lieu de les passer au nom de son client et d'adresser une couverture individuelle pour chaque client.

La rapidité des opérations de bourse nécessite cette simplification et entraîne le plus souvent obligatoirement une telle façon de procéder.

Mais dans le cas où le couliissier serait déclaré en faillite, le banquier, donneur d'ordre, tomberait indiscutablement sous le coup de la loi pénale, et il lui serait bien difficile de plaider la bonne foi.

Nous nous bornerons en outre, dans le cas particulier, à signaler la responsabilité civile du banquier dans le placement et l'émission de titres, question qui a été traitée avec maîtrise au cours d'une étude parue dans la *Revue trimestrielle de droit civil* (3).

L'auteur de cette étude, auquel n'échappe pas la pratique des opérations de banques, a parfaitement mis en lumière la difficulté de concilier la sécurité et la protection de l'épargne avec l'esprit d'entreprise des banquiers, qui « n'est pas moins nécessaire au développement économique du pays et qu'il faut se garder d'affaiblir par une réglementation trop étroite.

» Cette difficulté de concilier deux tendances opposées explique les lenteurs de l'intervention législative. »

Enfin, la concurrence, souvent acharnée, que se font entre elles certaines maisons de banque, est une garantie encore plus sûre pour le public.

Dans aucun milieu, les nouvelles, vraies ou fausses, ne se propagent avec autant de rapidité que dans le milieu bancaire.

Les bilans sont publiés et commentés dans les journaux financiers et la presse renseigne ses lecteurs, parfois avec quelque férocité.

La médisance est une arme, sévère et utile à la fois, en matière financière et, les rivalités aidant, souvent employée.

N'oublions pas qu'aux termes de l'article 35 de la loi

(3) La responsabilité civile des banques dans le placement et l'émission de titres à propos des obligations en francs-or ou à option de change, par M. H. Cabrillac, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1931, p. 313.

Voir également la nombreuse jurisprudence mentionnée ainsi que les travaux de la doctrine cités par l'auteur.

du 29 juillet 1881 sur la presse, les journaux ont le droit de discuter les sociétés industrielles, commerciales ou financières, qui ont fait appel au crédit public, et même de les attaquer, à cette seule condition qu'ils puissent établir l'exactitude de leurs griefs et en faire la preuve devant les tribunaux⁽⁴⁾.

Il suffit aux magistrats spécialisés d'un parquet de lire les journaux pour avoir rapidement les éléments d'une enquête officieuse et les fils conducteurs qui permettront, le cas échéant, de mettre un terme aux agissements délictueux, ou de donner de salutaires avertissements aux banques dont l'imprudence est signalée.

Enfin, il ne faut pas croire que si, en droit, le métier de banque est libre, il en est ainsi en fait.

Ainsi, au début de la guerre, les banques d'affaires se sont spontanément offertes pour aider les industries qui travaillaient pour les besoins de la défense nationale.

Toutes les banques, pendant la durée des hostilités, ont concouru à la réussite des emprunts d'Etat, obéissant en cela aux désirs des gouvernements successifs et orientant l'épargne française vers les placements en valeurs d'Etat.

Sur la demande du gouvernement lui-même, et pour la réussite de la politique dite « des devises », elles ont demandé à leurs clients de prêter à l'Etat les titres étrangers qu'ils avaient en portefeuille, pour permettre au Gouvernement français de se procurer des moyens de change par des ouvertures de crédit à l'étranger.

N'ont-elles pas également, après la guerre, aidé l'Etat pour le financement de l'œuvre de reconstruction des

(4) M. Lesaché, séance Sénat, 7 juin 1934, *J. O.*, Débats, Sénat, 8 juin 1934, p. 633.

régions dévastées et ne lui ont-elles pas procuré des disponibilités massives par des souscriptions aux bons du Trésor ?

Ont-elles reculé devant des demandes, parfois exorbitantes, lorsqu'il s'est agi de concéder leur appui à l'Etat pour des opérations dont la régularité était peut-être contestable, mais dont la nécessité s'imposait ? (Souscription à des bons du Trésor qui étaient ensuite présentés à l'escompte à la Banque de France.)⁽⁵⁾.

Les banques sont donc souvent obligées de suivre les directives officieuses des gouvernements, soit pour ne pas perdre des sources de bénéfices, soit pour concourir aux besoins de la défense nationale.

Pour n'être pas officielle, l'influence des milieux gouvernementaux n'en est pas moins efficace.

Il suffirait qu'elle s'exerçât à bon escient pour éviter bien des naufrages.

Cette influence ne s'est, du reste, pas toujours révélée excellente pour l'épargne elle-même; et l'expérience permet de se demander si, renforcée par un contrôle officiel, elle ne serait pas plus néfaste qu'utile.

A l'heure où l'on est d'accord pour estimer que les interventions politiques n'ont pas toujours eu des effets bienfaisants, il n'y a pas lieu, semble-t-il, de faire une exception pour les banques.

Peut-on perdre le souvenir des conseils donnés par l'Etat aux banques avant la guerre de faire souscrire aux emprunts du Gouvernement russe ? On en avait fait une question nationale. Bien des déboires en sont résultés.

(5) C'est l'opération que l'on a reprochée à cette dernière en 1926 lorsqu'on a prétendu que la Banque de France avait « crevé le plafond » de l'émission.

Par conséquent, l'Etat se trompe, comme les simples particuliers, et son action est aussi faillible que celle des banques.

Enfin, dans une grande nation, il n'apparaît pas que les activités individuelles dussent être soumises aux investigations continuelles, ou à la rigidité de textes qui ne peuvent tenir un compte exact des nécessités économiques et de la rapidité exigée par les transactions bancaires.

Il n'y a pas lieu de détruire les initiatives et l'esprit d'invention qui ne peuvent être encouragés que par la distribution du crédit.

Les banques françaises, malgré quelques défaillances, n'ont pas démerité.

Leur passé, les services qu'elles ont rendus à la nation et à l'Etat lui-même, leur confèrent quelque droit à protester contre des campagnes dont le caractère politique ou intéressé n'est pas absent et contre des mesures de surveillance et de contrôle dont l'effet serait des plus incertains.

Ce n'est pas par des textes de lois nouveaux et des investigations administratives que l'on obtiendra la protection de l'épargne dans les banques.

Il y aura toujours, quels que soient les textes, des banques sages et prudentes, qui auront le sentiment de l'honneur et des banques incapables de réfréner leur esprit spéculatif ou leur désir de réaliser des gains considérables au moyen d'opérations hasardeuses.

Pour les premières, un contrôle sera inutile.

Pour les secondes, il le sera également, car, entre deux inspections, ces banques engageront l'opération grosse de risques et la catastrophe sera consommée quand les contrôleurs reviendront.

De tout temps, tant vaudront les hommes qui auront la responsabilité de la direction, tant vaudra la banque et si les lois répriment les faits délictueux, elles ne sont pas encore arrivées à les prévenir.

Les textes du droit civil ou commercial et les textes du droit pénal se conjuguent contre les banquiers, la concurrence joue contre eux, l'influence de l'Etat a un effet certain, il suffit que la vigilance des représentants de l'ordre public soit toujours en éveil, ainsi que le devoir professionnel l'exige et que les clients des banques contrôlent eux-mêmes leurs désirs spéculatifs pour qu'il n'existe plus de problème des banques.

Il est intéressant de citer l'opinion du président du Conseil d'administration du Comptoir National d'Es-compte, dans son rapport à l'Assemblée générale ordinaire, qui s'est tenue le 27 mars 1934 à Paris : « ... Cet accord complet entre l'Assemblée et le Conseil a fait notre force.

» Est-il plus net témoignage de la valeur du régime légal des sociétés et de son aptitude à servir de cadre à l'activité des banques ? Faut-il, comme le suggèrent certaines mesures de détresse prises à l'étranger, ou comme le font craindre certaines discussions amorcées en France, frapper de suspicion et bouleverser l'organisation existante, au lieu de poursuivre les améliorations précises, et d'ailleurs limitées, que peut justifier l'étude impartiale des faits ? Le moment est-il bien choisi, par exemple, pour imposer aux finances des Etats, déjà fléchissant sous le poids de leurs propres dettes, la garantie de dépôts dont elles n'ont pas profité ? D'autre part, est-ce respecter les droits des actionnaires que de leur enlever le libre choix de leurs mandataires ? Enfin, est-ce

donner à la moralité générale un fondement bien sûr que de mêler, de plus en plus intimement, les représentants de la puissance publique à la tractation d'intérêts particuliers ? »

Enfin les paroles très sages que M. Bonnevey, ancien garde des Sceaux et rapporteur de la Commission législative civile et criminelle, prononçait les 11 et 13 juin 1929 au cours de la discussion du projet de loi Chéron sur la réglementation de la profession de banquier (loi votée à l'unanimité des 180 votants) gardent toute leur force.

« Nous légiférons, disait l'honorable rapporteur, pour protéger les épargnants contre les banquiers véreux. Mais qui les protégera contre eux-mêmes, sinon le sentiment que tous les éducateurs, tous les hommes publics, doivent s'efforcer de faire pénétrer dans les âmes, à savoir que l'appropriation individuelle des biens n'est légitime et morale que lorsqu'elle est fille du travail ? » (6).

Dix-neuf ans avant lui, lors de la première affaire Rochette, la commission instituée, présidée par Jean Jaurès, approuvait le rapport de M. de Filleville, dont la première disposition était la suivante :

« Ce qui importerait surtout, ce serait de faire dans les écoles, au point de vue financier, l'éducation de l'homme du peuple afin qu'il ne reste pas cet homme naïf par trop confiant, si souvent prêt à écouter les conseils intéressés des exploiters. Eduquer l'esprit d'épargne, voilà ce qui est essentiel tout d'abord. »

Citons aussi ces paroles de M. Flandin, ministre des Finances, au cours d'une discussion à la Chambre con-

(6) Voir *J. O.*, 12 juin 1929 et jours suivants, *Déb. parl.*

cernant les affaires Oustric en avril 1934. Le ministre, parlant de la docilité des épargnants, constate que « ce sont les moutons, quand ils sont trop nombreux, qui attirent les loups. A cela il faut remédier par la propagande et par l'éducation. »

« Et je demanderai à M. le Ministre de l'Instruction publique d'ajouter aux leçons de civisme une ou deux leçons sur la gestion des fortunes privées. »

Enfin, au cours de la séance au Sénat, le 6 mars 1934, M. Fourcade pouvait s'exprimer ainsi :

« C'est maintenant une habitude de considérer qu'au moyen de la menace de pénalités on réforme les mœurs. Nous lui devons d'avoir vu, tout à la fois, nos lois s'enrichir de pénalités dans la mesure même où elles ont manifesté leur faiblesse, leur défaut d'autorité des lois. » (7).

C'est sans doute moins la carence des textes que les défaillances humaines qui sont la cause de tant de malheurs bancaires et nous estimons que la pensée de Bergson peut s'appliquer spécialement dans le domaine de la finance :

« Le corps de l'homme agrandi par la science a besoin d'un supplément d'âme. »

(7) Intervention de M. Manuel Fourcade à la séance du Sénat du 6 mars 1934, au cours de la discussion sur les modifications à apporter à la loi de 1867 (*J. O.*, 7 mars 1934, Débats, Sénat, p. 334).

CONCLUSION

ETUDE DES SOLUTIONS POSSIBLES

Oserons-nous, après l'étude de cette question et les critiques que nous avons élevées contre une réglementation et un contrôle de l'Etat sur les banques, apporter notre modeste concours à la recherche de solutions satisfaisantes, ou tout au moins qui nous paraîtraient entraver le moins possible la liberté des opérations de banque tout en sauvegardant les intérêts des clients et en étant efficace ?

Nous ne nous dissimulons pas que les solutions quelles qu'elles soient sont imparfaites en cette matière, mais il ne nous appartient pas de nier l'utilité de toute initiative.

Toute réforme ne paraît pas inutile et nous ne partageons pas entièrement l'opinion des orateurs parlementaires se traduisant par un scepticisme complet.

Nous ne ferons pas aussi complètement nôtre l'opinion du savant auteur M. Thaller ⁽¹⁾ :

« L'arsenal de nos lois est assez garni pour qu'il soit inutile de forger de nouveaux outils de protection. C'est l'emploi des outils actuels qui laisse le plus à désirer par suite de la vigueur de résistance des financiers quand

(1) *Syndicats*, p. 54.

on les prend en chicane, de l'entregent qu'ils ont, de la crainte de les voir rebondir, se venger, et disons même de la force de corruption dont ils disposent. On édicterait de nouvelles sanctions que la situation demeurerait la même. »

Il est indéniable que ces lignes, écrites en 1911, ont eu une confirmation certaine. Toutefois il n'est pas impossible, en associant les banquiers eux-mêmes à l'œuvre d'amélioration, d'espérer parvenir à un résultat intéressant. Le progrès est une longue patience et la parole de Bossuet : « De toutes nos passions la plus charmante est l'espérance », trouve son application même dans le domaine financier.

La législation doit suivre l'évolution des mœurs.

Elle doit donc s'adapter aux manifestations de la délinquance moderne et chercher à en atténuer les conséquences douloureuses pour l'épargne.

La loi du 19 juin 1930 a été un progrès : le projet de loi, venu en discussion devant la Chambre des députés les 19 et 23 janvier 1934, ne soulève aucune objection sérieuse.

Par contre, il nous apparaît que le projet de loi sur le démarchage à domicile n'apportera pas, à notre sens, une grande sécurité à l'épargne. En effet, ce qui est important, ce n'est pas d'empêcher la recherche de souscripteurs ou le placement des valeurs, c'est d'obtenir la certitude que les sociétés émettrices sont sérieuses et que les valeurs achetées ne s'effondreront pas. Or, il n'est pas possible d'avoir cette assurance, avant que les collectivités émettrices aient fait leurs preuves et on ne peut, lors de la constitution, présumer de la vitalité future d'une entreprise.

Toute réglementation, dans ce domaine, est vouée à de faibles résultats et peut avoir pour conséquence de tuer l'esprit d'entreprise et de ralentir la marche du progrès par la difficulté accrue de constituer des sociétés. Une société, prospère jusqu'à telle date, ayant procuré à ses actionnaires des bénéfices substantiels et régulièrement remboursé ses créanciers, peut être par la suite ruinée si les circonstances économiques sont désastreuses et contrainte de cesser ses paiements et de disparaître.

La crise actuelle a entraîné la disparition d'entreprises qui avaient pour elles l'épreuve du temps, un passé de dignité et d'honorabilité indiscutables.

Quelles qu'aient pu être les mesures législatives de réglementation ou de contrôle adoptées, ces entreprises n'eussent pu être sauvées.

Si, en effet, les textes des hommes peuvent être transgressés, les lois économiques dont on a, un peu hâtivement, proclamé la faillite, se sont révélées souvent inexorables (2).

Or, les banques sont soumises aux dures lois de l'économie. D'autre part, la prospérité des banques étant également fonction de la prospérité de leurs clients et les défaillances de ceux-ci étant nombreuses en cas de crise économique, la chute des banques est souvent la conséquence de ces défaillances particulières, souvent imprévisibles même pour un banquier de bonne foi et prudent.

Le banquier le plus sérieux sera toujours à la merci

(2) Voir la remarquable thèse de M. Germain-Martin (Henry), *De la prétendue faillite des lois économiques*, Paris, 1928.

des crises économiques qu'il ne peut évidemment prévoir avec certitude, quelle que soit l'attention qu'il apporte aux événements du monde entier et les renseignements commerciaux et financiers dont il s'entoure.

Son rôle est de prévoir et aussi de pourvoir.

Mais il est faillible : et la distribution du crédit est bien l'opération la plus délicate qui se puisse rencontrer; l'Etat lui-même est désarmé devant les risques du crédit en raison de la dépréciation du futur qu'il comporte. Le métier de distributeur de crédit n'est pas de tout repos, et le banquier n'a pas toujours, parmi ses clients, que des personnes honnêtes. Il est souvent, à son tour, victime des agissements délictueux de ses débiteurs ou des escrocs.

Il ne suffit pas d'implanter dans le public la méfiance à l'égard des banques, génératrice de thésaurisation, ou d'orienter vers les seules caisses de l'Etat les épargnes accumulées.

Dans les deux cas, ce serait la négation de tout bon sens, car l'épargne des bas de laine est stérile et, d'autre part, ce n'est pas sur les initiatives de l'Etat que l'on peut compter pour revigorer le commerce et l'industrie.

Les scandales récents démontrent, au surplus, que les organismes contrôlés et réglementés n'offrent pas, au demeurant, une sécurité absolue, sinon pour les usagers, tout au moins pour l'Etat qui, en dernier lieu, fait toujours les frais des défaillances; or, cette solution est peu recommandable, puisqu'elle passe au compte de la collectivité les fautes de préposés malhonnêtes et établit des privilèges au profit de la seule catégorie de citoyens usagers de ces organismes défaillants.

Si le désir de réaliser des bénéfices, que l'on reproche aux banques, n'est pas la cause de toutes leurs défaillances, il est, toutes choses égales d'ailleurs, un facteur d'initiative et de progrès social.

On ne peut chasser le mobile « intérêt » des préoccupations humaines, et il faut être singulièrement éloigné des réalités pratiques et du monde des affaires pour penser que l'on peut demander aux banques de faire abstraction de ce mobile et de payer des intérêts en évitant la recherche de bénéfices.

On détruirait certainement les risques courus par l'épargne si l'on pouvait réaliser une société nouvelle dans laquelle tous les individus renonceraient au profit.

Mais l'épargne ne courrait plus de risque, parce qu'elle n'existerait plus, et l'on peut se demander si le remède serait meilleur que le mal qu'il s'agit de soigner.

Nous n'en sommes pas à ce stade de perfection, et il faut être bien éloigné des contingences objectives pour estimer qu'on se rapproche de cet idéal.

Qu'il soit théoriquement ou moralement injuste d'avoir en vue la recherche du profit, la question relève du domaine spirituel, mais non de l'économie politique pure.

Vouloir faire entrer dans le débat de telles conceptions, c'est raisonner dans l'abstrait.

L'argent existe. Il permet la satisfaction des besoins. Les banques le font circuler, assurent la liaison entre ceux qui l'offrent et ceux qui le demandent, dans le but de réaliser elles-mêmes des bénéfices, de permettre à leurs clients « offreurs d'argent » d'en réaliser aussi et de donner en même temps la possibilité à leurs clients « demandeurs d'argent » de créer des entreprises génératrices de profits.

Telle est la question, posée dans toute sa froide réalité. La difficulté de la solution provient de ces divers intérêts qui s'enchevêtrent, paraissent se heurter et qu'il faut chercher à concilier.

C'est dans le domaine économique qu'il faut rechercher des solutions, plus que dans la rigidité des textes permettant à l'Etat de contrôler les intérêts particuliers et de violer le secret des transactions individuelles.

On remarque, en effet, qu'il n'y a pour ainsi dire pas de problèmes de protection de l'épargne ni de problème des banques en période de prospérité.

Les efforts de l'Etat doivent donc tendre à ranimer la confiance et les affaires.

Si notre sujet ne nous permet pas d'aborder les mesures qu'il y aurait lieu de prendre à cet effet, il convient tout au moins d'énoncer cette idée qu'on semble avoir perdue de vue et qui constitue une des premières solutions positives que nous préconisons.

En second lieu, ainsi que le faisait remarquer M. Pernot à la Chambre des députés⁽³⁾, « ce qu'il faut incriminer ce n'est pas la carence des textes, c'est la défaillance des hommes »; et l'orateur fut approuvé lorsqu'il ajouta, à propos d'une affaire d'escroquerie actuelle (affaire Stavisky) que les articles 403 et 406 du Code pénal eussent suffi largement pour l'éviter.

Il y a donc lieu d'appliquer strictement les textes déjà existants, ainsi que nous l'avons déjà dit dans les chapitres qui précèdent, pour obtenir des résultats appréciables.

(3) Débats, Chambre des députés, séance 19 févr. 1934, J. O., 20 janv. 1934, p. 199.

*
**

Une politique négative.

Mais surtout il nous apparaît, en examinant cet aspect du problème, qu'une politique négative s'impose plutôt qu'une autre.

En effet, les lois d'amnistie, qui, jusqu'à une époque récente, étaient réservées au pardon des délits politiques et avaient un caractère impersonnel, c'est-à-dire concernaient une catégorie d'infractions plutôt que les auteurs eux-mêmes de ces infractions, ont de plus en plus tendance à faire oublier les défaillances de droit commun et à accorder une sorte de grâce et de réhabilitation, à caractère personnel, c'est-à-dire accordée non plus pour une catégorie d'infractions, mais à certaines catégories de délinquants, même pour crimes et délits de droit commun (4).

Ces dispositions ont profondément modifié l'institution elle-même et énervé la répression. Le droit de grâce individuel dont nous estimons nécessaire le maintien a pu parfois s'exercer avec trop d'indulgence (5) et n'a pas contribué à rendre efficace l'intimidation des lois pénales.

De même, la libération conditionnelle n'a pas contribué à rendre redoutable les condamnations pénales. Elle bénéficie le plus souvent aux financiers condamnés qui, généralement, se conduisent bien en cours de peine et font preuve d'ardeur au travail.

(4) Richaud, L'évolution de nos lois d'amnistie, *Lois nouvelles*, 1921, I, p. 26 et suiv.; Garraud et Laborde, *Précis élémentaire de droit pénal*, 1933, p. 139.

(5) 402 grâces collectives et 1.019 grâces individuelles ont été accordées en 1929.

Il suffit que le législateur, d'une part, le pouvoir exécutif, d'autre part, décident le premier d'user avec moins de fréquence des lois d'amnistie, le second d'accorder parcimonieusement la grâce des condamnés pour délits financiers, pour obtenir un effet satisfaisant.

Cette solution n'est pas difficile à appliquer, mais sa simplicité même, condition de son efficacité, la fait considérer comme n'offrant pas un grand intérêt.

Nous ne répugnons enfin à aucune mesure ayant pour objet de renforcer les peines prévues en matière de délinquance financière.

Il nous paraît même que l'idée de M. Bonnevey d'établir un *délit d'escroquerie qualifiée* dans certaines conditions, lorsqu'il s'entoure de circonstances aggravantes, est excellente. « Les travaux forcés, qui sanctionneraient cette infraction, permettraient de traduire le coupable devant la cour d'assises et, quelques exemples récents l'ont prouvé, le Jury, en ces matières, est autrement sévère que les magistrats professionnels qui, quelquefois, se laissent plus facilement apitoyer par la chute des grands financiers que par la ruine de leurs petites victimes. » (6).

L'objection que les cours d'assises seraient encombrées n'a pas, en l'espèce, une importance considérable. Il appartiendrait au ministre de la Justice de prendre les dispositions utiles.

Il est indiscutable que la justice est trop lente, non à se mettre en mouvement, mais à conclure.

Les dix-neuf remises de l'affaire Stavisky sont là pour démontrer que des modifications doivent intervenir dans les façons de procéder des tribunaux.

(6) Débats, Chambre des députés, J. O., 20 janv. 1934, p. 191.

La déclaration d'un ancien procureur est édifiante sur ce point : « Le parquet de la Seine, a-t-il dit, doit s'occuper de 110.000 affaires par an. Dans la cinquième section dirigée par un seul substitut, il y a eu 21.000 affaires l'année dernière (1933). Quant à la section financière, elle n'a jamais pu avoir plus de 6 ou 7 substituts, 8 ou 10 juges d'instruction pour traiter des affaires très nombreuses et très complexes. » (7).

Mais s'il en est ainsi à quoi bon renforcer les lois pénales, qui ne pourront être appliquées. La condition essentielle pour rendre efficace la répression est qu'elle soit rapide. L'importance de l'affaire s'émousse avec le recul du temps et les plaintes des victimes perdent leur acuité. Il n'y a plus « le climat » quand on juge une affaire d'escroquerie trop ancienne.

Il est nécessaire, par corollaire, de permettre aux tribunaux la rapidité de jugement. Aussi sommes-nous pleinement d'accord pour qu'une priorité soit donnée aux affaires financières qui relèvent du droit pénal.

Rigueur de la peine et rapidité dans le châtement lorsque l'infraction est établie sans contestation possible; telles sont les conditions de l'efficacité des lois qui puniront la délinquance financière.

Il n'est pas de bonne politique de ne pas accorder à la justice les crédits dont elle a besoin pour assurer l'ordre public et la répression des infractions.

En résumé, toutes les solutions tendant à l'application plus rigoureuse des lois pénales doivent être approuvées, car elles ne peuvent être redoutées par les banquiers honnêtes.

(7) Déposition de M. Pressard devant la Commission d'enquête le 11 avril 1934.

Il ne s'agit pas là, à proprement parler, de solutions constructives.

Pourrait-on soutenir, toutefois, que les mesures ci-dessus préconisées ne seraient pas efficaces ?

Il ne faut pas oublier que le milieu bancaire a particulièrement le sens du risque développé.

Les opérations ne sont acceptées que tout autant qu'il n'y a pas disproportion entre les risques de pertes et les chances de gains.

Il suffit d'obliger les banques à ajouter aux colonnes « chance de gains » et « risques de pertes », établies par tout banquier pour une opération importante, une nouvelle colonne « risques de sanctions pénales », étant entendu que celles-ci seront sévères et appliquées, pour que les banquiers peu scrupuleux modèrent leur action nuisible.

Il n'est pas douteux que, sans nier l'influence profonde de la crise, un grand nombre de défaillances bancaires proviennent du fait que les fautes lourdes ont été commises, parce qu'on avait pris l'habitude de ne pas voir sanctionnées celles qui s'étaient déjà produites.

On avait pris l'habitude de tabler sur le « tout s'arrangera » qui sous-entend la compromission, le trafic d'influence et les moyens financiers, devant lesquels bien des devoirs fléchissent.

Si les scandales récents permettent de changer les mœurs sous ce rapport, ils n'auront pas été complètement nuisibles.

Mais les mœurs doivent être sanctionnées lorsqu'elles tombent sous l'application de la loi pénale.

Si la loi pénale est trop désuète pour la répression des infractions bancaires, si certains faits se révèlent non

prévus et non punis, ou prévus mais insuffisamment sanctionnés, il faut compléter le Code pénal pour que l'infraction soit prévue et punie par la loi ou le modifier pour aggraver la peine.

Il faut ensuite passer à l'application rigoureuse des textes définitivement votés.

Le milieu de banque comprendra, mieux qu'aucun autre, en raison de son aptitude à mesurer les risques. Envisagées sous cet angle, les solutions déjà proposées paraissent bien constructives.

*
**

Education des épargnants.

Ces premières conclusions n'excluent pas d'ailleurs des mesures que les épargnants eux-mêmes peuvent prendre.

Aussi bien ne nous arrêterons-nous pas longtemps sur l'intérêt qui s'attache pour l'épargnant à confier ses disponibilités à des banques sérieuses.

Il en existe en France, qui ont pour elles l'épreuve du temps, un passé d'honorabilité, de probité et de prudence bien établi.

Il suffirait que les banques dont la réputation est solidement établie fussent préférées à celles qui promettent des rémunérations extraordinaires pour que le problème fût singulièrement simplifié.

Mais pour cela il faudrait que l'épargnant sût que le risque couru par les capitaux est en raison directe du taux de l'intérêt proposé.

Il faudrait donc, au surplus, éduquer l'épargnant. Cela a été dit maintes fois, il n'est pas inutile de le répéter. L'institution de cours du soir traitant des matières bancaires devrait être développée.



Création d'un organisme privé de contrôle des banques.

Enfin il est indispensable que les banques elles-mêmes se soucient de leur propre intérêt et s'aperçoivent qu'elles ne doivent pas rester indifférentes et que des solutions nettement constructives peuvent être envisagées.

Nous allons essayer de démontrer l'exactitude de cette dernière affirmation, et le système hongrois énoncé ci-dessus comporte une initiative intéressante qui permet d'envisager une solution assez séduisante.

L'organisation d'une Chambre syndicale nous a paru peu efficace, puisqu'elle sanctionnerait sans pouvoir contrôler et refuserait toute responsabilité solidaire.

Par contre, nous paraît possible une organisation absolument indépendante des banques privées, qui pourrait être d'abord créée sur l'initiative des grandes banques de crédit et d'affaire et à laquelle pourraient s'affilier les autres banques.

Cet organisme, qui aurait droit d'investigation dans les banques, serait indépendant de toutes. Il posséderait une personnalité distincte de ses membres, et pourrait parfaitement être organisé par voie législative.

Il aurait un personnel, spécialisé pour le contrôle qui se recruterait au concours, après avoir justifié d'un minimum de formation professionnelle dans une banque. Ainsi serait assurée la compétence du personnel de contrôle.

Mais ce corps d'inspection serait sous la seule dépendance de l'institution elle-même et prêterait serment de garder le secret des opérations faites par les banques vérifiées.

Cette personne morale serait dirigée par un Conseil composé des représentants des banques affiliées, étant bien entendu que toutes les banques seraient représentées, tant les établissements importants que les petites banques, pour lesquelles des conditions de représentation seraient facilement établies. La Banque d'émission, qui ne serait pas bien entendu soumise au contrôle des représentants de cet organisme, devrait avoir un représentant au sein de ce Conseil.

Le Conseil serait présidé par un directeur qui pourrait être choisi dans le monde de la banque, mais qui obligatoirement ne devrait faire partie d'aucun conseil d'administration, ni d'aucune banque à compter du jour de sa nomination. Il pourrait être assisté de deux sous-directeurs remplissant les mêmes conditions : ainsi serait assurée l'indépendance de l'établissement vis-à-vis de l'Etat d'une part et de ses membres d'autre part. Ces directeurs prêteraient aussi serment et auraient seuls qualité pour prendre connaissance des rapports dressés par les inspecteurs.

Ces rapports seraient sanctionnés par des avertissements donnés directement aux intéressés et, seulement dans le cas où ceux-ci n'en tiendraient aucun compte, le Conseil serait saisi de l'affaire et statuerait.

Ainsi serait sauvegardé jusqu'à l'extrême limite le secret des opérations bancaires et l'indépendance des banques affiliées.

Ainsi serait séparé le crédit de l'Etat du crédit privé, séparation qu'il est absolument indispensable de maintenir, si l'on ne veut pas courir aux pires catastrophes.

Les banques auraient le droit de mentionner sur leurs prospectus et sur leurs lettres qu'elles sont contrôlées par l'organisme susindiqué.

L'affiliation à un tel organisme serait sans doute demandée par la grande majorité des banques, car le fait de n'être point membre d'un tel organisme ne faciliterait pas l'essor d'un établissement bancaire et avertirait le public des risques plus grands qu'il peut courir à contracter avec une banque non soumise au contrôle institué.

La question la plus importante serait celle des ressources dont pourrait être dotée une pareille institution.

Il est bien évident qu'elle ne devrait pas se cantonner au seul rôle de contrôle si elle voulait vivre, il faudrait qu'elle puisse rendre d'autres services à ses membres.

Elle pourrait, par exemple, être un organisme centralisateur de renseignements économiques mondiaux et de documentation bancaire.

Elle comblerait l'absence d'un organisme économique national de documentation bancaire.

L'Etat lui-même pourrait y puiser des renseignements précieux sur les mouvements des prix mondiaux, sur les changes étrangers, sur les manifestations des économies étrangères, sur le commerce intérieur et international.

Il pourrait prendre son avis pour l'élaboration des lois commerciales et financières.

Les services ainsi rendus motiveraient des subventions qui, pour partie, alimenteraient le budget.

Chaque banque pourrait y puiser une documentation extrêmement intéressante; et cet organisme pourrait suppléer les services économiques que chaque banque entretient, ce qui réduirait les frais généraux des banques affiliées.

En contre-partie, elle verserait une somme proportionnelle à l'importance des services qu'elle demanderait et au montant de son capital social.

Cet organisme pourrait, au surplus, être le contentieux central des banques qui rémunéreraient selon les dossiers soumis à l'examen et suivant des tarifs d'où l'arbitraire serait le plus possible exclu.

Puisqu'elles seraient assurées du secret, elles s'adresseraient à cet organisme en toute confiance et éviteraient ainsi des dépenses importantes.

La mission d'une pareille institution serait aussi de tenir ses membres au courant de toutes les modifications juridiques et de la jurisprudence concernant les affaires de banques par l'édition d'un bulletin. Les abonnements et la publicité en couvriraient largement les frais.

Il serait nécessaire que cette institution fût créée sous la forme de société anonyme à capital variable et chaque banque souscrirait, au moment de son affiliation, un nombre de parts proportionnel au montant de son capital social.

Si la gestion laissait des bénéfices, ceux-ci pourraient servir à constituer un fonds commun de garantie qui jouerait en cas de défaillance d'un membre et dont l'emploi serait strictement réglementé.

Les déficits éventuels seraient comblés par les sociétaires proportionnellement au nombre de leurs parts et les banques pourraient d'ailleurs faire contribuer l'épargne à sa défense. Elles pourraient par exemple, après accord, décider qu'une fraction des intérêts qu'elles servent à leurs clients serait retenue pour l'alimentation du fonds commun. Un prélèvement de 0,10 ou 0,20 p. 100 sur les intérêts payés serait infime, mais produirait globalement des sommes importantes qui donneraient bientôt un total impressionnant.

Ainsi serait assurée entre les banques une collaboration

réci-proque qui ne présenterait pas, pour elles, les dangers d'une solidarité telle que certains veulent la concevoir en envisageant la constitution d'une Chambre syndicale des banquiers.

Cet organisme pourrait chercher à établir le statut de la profession de banquier, réclamé depuis si longtemps, mais si difficile à mettre au point, si l'on n'y fait pas concourir les intéressés eux-mêmes.

L'organisme ne serait pas, au surplus, à créer de toutes pièces. Il ne paraît pas impossible que le Syndicat des banquiers de Paris et de province puisse servir de cadre à l'institution en apportant les modifications voulues à son organisation actuelle.

Il est, en effet, souhaitable que les banques elles-mêmes contribuent à l'épuration de leur corporation et nous ne prétendons pas qu'elles soient sur ce point exemptes de critiques.

Il n'apparaît pas qu'elles aient cherché, avec ardeur, à s'organiser elles-mêmes.

Or, il ne suffit pas qu'elles opposent une résistance vigoureuse à toutes mesures ayant pour objet de protéger l'épargne contre les défaillances bancaires.

L'attitude passive est la plus mauvaise qui se puisse concevoir.

Elle est critiquable, parce qu'elle donne l'impression que le contrôle est refusé par crainte des bienfaits qu'il procurerait à l'épargne.

Les banques ne s'épaulent pas suffisamment pour essayer d'apporter une solution positive à ce problème.

De même que l'épargne doit elle-même se défendre si elle veut courir moins de risques, de même les banques doivent faire preuve d'esprit d'initiative et étudier activement ce problème.

Elles doivent informer exactement l'opinion et aider le législateur dans la recherche d'une solution.

Or elles se taisent le plus souvent ou défendent le principe de liberté en démontrant qu'elles n'ont pas démerité.

Aussi dans le supplément du *Financial Times*, en avril 1932, M. Jacques de Neufville, banquier et régent de la Banque de France, estimait que le système bancaire français était solide :

« En résumé, écrivait-il, malgré une crise économique qui dure depuis plus de trois années, le système bancaire français demeure très solide. Il est même aujourd'hui beaucoup plus solide qu'il n'était en octobre 1929, c'est-à-dire au début de la crise. A cette époque, la Banque de France ne détenait, sous forme d'or et de devises, que 66 milliards. A l'heure actuelle, elle en détient... 87 milliards. En trois ans l'encaisse or et devises de l'Institut d'émission, qui représente la base de tout l'édifice bancaire français, a donc augmenté de 21 milliards de francs, soit près de 30 p. 100.

» Pendant cette même période, la situation des banques privées s'est également sensiblement renforcée. En octobre 1929, l'encaisse des quatre grandes sociétés de crédit représentait 7 p. 100 du montant de leurs dépôts. A l'heure actuelle, comme nous l'avons vu plus haut, elle représente environ 20 p. 100. A cette encaisse s'ajoute un portefeuille commercial qui, étant donnée la prudence qu'ont toujours manifestée les banques françaises, peut être considéré comme sain. »

La liquidité des banques françaises constitue une garantie supplémentaire de sécurité pour le franc. Il n'y a pas, en effet, à redouter, en France, ce qui s'est passé aux Etats-Unis où, par suite de l'insolvabilité de nombreux

établissements financiers, il a fallu instituer un moratoire bancaire général. Le système bancaire français paraît, en raison de sa puissante structure, préservé d'une semblable atteinte.

On le doit d'ailleurs à l'esprit de pondération dont ont fait preuve les dirigeants des grands établissements financiers de Paris. Depuis la guerre, même durant les périodes les plus prospères, les banques françaises ont toujours eu le souci de sauvegarder la liquidité de leurs bilans. En face de leurs engagements à vue, elles ont tenu à maintenir des actifs aisément réalisables.

Elles ont refusé de s'immobiliser, sous quelque forme que ce fût. Cette politique, qui a été parfois critiquée comme trop timorée, s'est montrée, en réalité, prévoyante et sage.

Mais ces vigoureux articles ne suffisent point. La corporation française est anarchique en ce sens qu'elle a jusqu'ici été réfractaire à toute entente sérieuse durable et dynamique.

Il appartient aux banques de faire cesser cet état de fait avant qu'il ne soit trop tard, et de donner aux Français l'impression qu'elles font tout leur possible pour éliminer les indésirables, et sont capables de concourir elles-mêmes à la protection de l'épargne.

La solution constructive que nous envisageons n'est pas exempte de défauts; elle n'a pas non plus un caractère absolu, puisque la vie des banques est une perpétuelle évolution. Elle peut prêter à certaines critiques.

Mais elle paraît avoir le mérite d'être une base solide, sur laquelle on peut construire, sans danger, une œuvre plus parfaite et permettrait d'éviter de l'ingérence de l'Etat dans les opérations privées des banques.

Elle conserverait au crédit public et au crédit privé leur individualité respective et, le cas échéant, de se soutenir mutuellement.

Elle éviterait au législateur d'avoir un souci constant de la question bancaire. Par cet effet bienfaisant et apaisant elle déchargerait le Parlement d'une tâche très délicate et de discussions trop fréquentes, souvent stériles. Celles-ci ne restent pas toujours dans le domaine de la technique.

Elle émousserait fortement les armes des adversaires résolus des banques qui peuvent donner encore l'argument qu'il est urgent d'agir en face de la carence des banques.

Quelle reconnaissance pourrait témoigner aux banques un Parlement déchargé de ces discussions orageuses qui s'élèvent après chaque défaillance bancaire sous la pression et l'émotion du public ?

Il aiderait, il n'en faut pas douter, toute initiative constructive pouvant faire entrevoir une solution acceptable à ce délicat problème.

Et si notre travail, après avoir montré la difficulté du problème, a pu apporter une contribution modeste à sa solution, nous estimerons avoir atteint le but de nos efforts.

VU : *Le Doyen,*
EDGARD ALLIX.

VU, BON A IMPRIMER :
Le Président,
JEAN ESCARRA.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- AFTALION. — Monnaie et industrie.
- ALHEING. — Organisation bancaire. Dunod, 1928.
- ALIX (Edgar). — La banque et l'industrie. *Revue d'Economie politique*, 1923, p. 961.
- BAILLET (B.). — Protection de l'épargne publique. Thèse Paris, 1922.
- BALDY (E.). — Les banques d'affaires en France depuis 1900.
- BARAZETTI (P.). — Le régime des banques étrangères dans les principales législations. *Annuaire de droit commercial*, 1922.
- BESSON. — De l'influence des banques sur l'organisation industrielle. Thèse Paris, 1927.
- BÉTEAU. — Pourquoi et comment défendre l'Epargne. Thèse province, 1931.
- BOUVIER. — Les banques et la crise. *Revue des Deux-Mondes*, 1931, p. 924.
- BLETTERIE (H. de). — La réglementation des dépôts en banques. Thèse Paris, 1913.
- BONNEFOUS (A.). — Les grandes banques d'affaires en Roumanie. *Revue d'économie politique*, 1922, p. 323.
- BROCK (Tramp). — La législation norvégienne de banque. *Annales de droit commercial*, 1926, p. 15.
- BURKHARDT. — La grammaire de la banque. Flammarion, 1922.
- CHASTENET (J.-L.). — La République des banquiers. Paris, 1929.
- CAUBOUÉ (Pierre). — La conduite des banques.
- COURTOIS. — Histoire des banques en France.
- DEMAISONS (A.). — Le contrôle du marché financier de Paris par les pouvoirs publics.
- DEMAN. — Les dépôts dans les établissements de crédit. Thèse Paris, 1912.
- DILLARD. — Banque autrichienne. Le Problème de La « Credit Anstalt ». *Revue d'économie politique*, p. 427.
- DIVISIA. — L'épargne et la richesse collective.
- DOMERGUE (J.). — La question des sociétés de crédit. *Réforme économique*, Bar-le-Duc, 1909.
- DUFURCQ (Luguelouse). — Banque étrangère en France. Thèse Paris, 1922.

- DUPLANTIER. — De la défense de l'épargne. Thèse Paris, 1931.
- ESCARRA (Jean). — Traité de droit commercial.
- FOURNIER DE FLAIN. — Des réformes dans la législation des banques.
- GAUS (H.). — La réforme bancaire. *Revue politique et parlementaire*, 1912, p. 460.
- GALLAZ. — Propositions de lois sur la réglementation et le contrôle des banques. Thèse Paris, 1927.
- GERMAIN-MARTIN (Henry). — De la prétendue faillite des lois économiques depuis 1914. Thèse Paris, 1925.
- HAMEL. — Banques et opérations de banques. Paris, 1933, t. I.
- HORN (J.). — La liberté des banques d'émission.
- HUART (Albin). — L'organisation du crédit en France. Paris, 1912.
- JOUSSEAU (J.-B.). — Traité du Crédit Foncier. Marchal, Billard et C^{ie}, éditeurs.
- LACOUR et BOUTERON. — Précis de droit commercial.
- LAUFENBURGER. — Crise et réglementation bancaire en Allemagne. *Revue politique et parlementaire*, 1932, p. 33.
- LESCURE (Jean). — La réforme du système bancaire aux Etats-Unis. *Revue d'Economie politique*, 1925, p. 59.
- Contribution à la théorie des banques. *Ibid.*, p. 420.
- LÉGER (Bernard). — La protection de l'épargne publique en France. *Revue d'économie internat.*, 1932, p. 287.
- LEFRANC. — La liberté commerciale et les établissements de crédit. Paris, 1909.
- LYSIS. — Contre l'oligarchie financière, Paris, 1909.
- MARSHAL (Fr.). — Encyclopédie de banque et de Bourse
- MELBAC (Christian). — Le contrôle du crédit aux Etats-Unis. Thèse Paris, 1933.
- MULLER VON DEHAM (Stefan). — L'évolution des banques autrichiennes. *Revue d'économie politique*, p. 569.
- NORMAND (Gilles). — Société de crédits et banques à succursales en France.
- ORLÉANS (Ch. D'). — Les banques de dépôts aux Etats-Unis. *Revue politique et parlementaire*, 1927, p. 83.
- OUALID (W.). — Conférences sur les banques.
- PAVES. — Recherche de quelques principes directeurs des banques. Thèse Paris, 1924.
- POLTI (Maurice). — Les excès de la protection de l'épargne. *Revue politique et parlementaire*, 1933, p. 323.
- RICHAUD. — L'évolution de nos lois d'amnistie. *Lois nouvelles*, 1921.
- RIST. — Quelques définitions de l'épargne. Essai critique. *Revue d'économie politique*, 1924.
- ROBERT-MILLES (S.). — La grammaire de la bourse. Flammarion, 1928.
- ROLLET (H.). — Système de réglementation des banques de dépôts. Thèse Paris, 1932.

- SAYOUS (A.). — De la réglementation des banques. Bruxelles, 1925.
— Les banques de dépôts, les banques de crédit et les sociétés financières
— Les banques suédoises. *Revue d'économie politique*.
STERN. — La crise des Banques en Allemagne. *Revue d'économie internat.*, 1932, p. 23.
SUATONI. — La politique bancaire et de l'épargne (Italie). *Ibid.*, p. 411.
THÉRY (A.). — Les grands établissements de crédit français avant, pendant et depuis la guerre.
VALÉRY (Jean). — La réglementation et le contrôle des banques. Paris, 1925.
WILLIS (P.). — La politique du Federal Reserve pendant la crise. *Revue politique et parlementaire*, 1932, p. 1.
ZEELAND (VAN). — Les Etats-Unis banquiers du monde, Bruxelles, 1926.
-

REVUES

- Annales de droit commercial.*
Journal des finances.
Journal officiel (Débats parlementaires *in extenso*). Etat des travaux législatifs.
Gazette du Palais.
L'Economiste européen.
L'Economiste français.
La Revue « Banque ».
Revue du droit bancaire.
Revue économique internationale.
Revue d'économie politique.
Revue hebdomadaire.
Revue politique et parlementaire.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIERE PARTIE

Etat législatif de la question.

CHAPITRE I. — Organisation bancaire	11
SECTION I. — <i>La banque. — Son rôle dans l'Economie d'un pays</i>	11
SECTION II. — <i>Classification des banques en France</i>	19
Banques d'Emission. — Banques spécialisées, privilégiées ou contrôlées. — Les établissements de crédit. — Banques d'affaires. — Haute banque. — Banques régionales. — Banques locales.	
CHAPITRE II. — A quelles banques s'appliqueraient la réglementation et le contrôle	47
SECTION I. — <i>Banques non intéressées</i>	47
SECTION II. — <i>Banques qui seraient soumises à la réglementation et au contrôle</i>	53
CHAPITRE III. — Etat législatif de la question à l'étranger.	59
Allemagne. — Amérique. — Angleterre. — Autriche. — Chili et Colombie. — Danemark. — Espagne. — Hongrie. — Japon. — Pologne. — Suède. — Roumanie. — Tchécoslovaquie.	
CHAPITRE IV. — Etat législatif de la question en France....	72
SECTION I. — <i>Etat de la question en France</i>	
SECTION II. — <i>Economie de la loi du 19 juin 1930 réglementant la profession de banquier</i>	77

DEUXIEME PARTIE

Etude des solutions envisagées.

	Pages
CHAPITRE I. — Rapports entre l'Etat et les banques dans la période moderne	87
SECTION I. — <i>Les interventions de l'Etat en matière bancaire</i>	87
SECTION II. — <i>L'Etat ne peut se désintéresser des banques et de la concentration bancaire. — Raisons</i>	94
CHAPITRE II. — Mesures proposées pour réglementer la profession de banquier	101
SECTION I. — <i>Les mesures proposées</i>	101
SECTION II. — <i>Rappel de quelques textes qui indirectement se répercuteront sur les banques</i>	123
Economie de la proposition de loi votée par le Sénat le 22 juin 1934 tendant à modifier et à compléter la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés.	
CHAPITRE III. — Critique des solutions envisagées.....	140
SECTION I. — <i>Nationalisation des banques</i>	140
SECTION II. — <i>Réglementation des banques et le contrôle officiel de l'Etat sur les banques</i>	149
SECTION III. — <i>Création d'un ordre des banquiers ou d'une Chambre syndicale responsable</i>	159
CHAPITRE IV. — Les textes de droit civil, commercial et pénal suffisent-ils pour protéger l'épargne?	165

CONCLUSIONS

Etudes des solutions possibles	179
1° <i>Politique négative</i>	185
2° <i>Education des épargnants</i>	189
3° <i>Création d'un organisme privé de contrôle des banques</i> .	190
BIBLIOGRAPHIE	199

SUPPLEMENT

REORGANISATION BANCAIRE A L'ETRANGER

BELGIQUE

Au cours de nos toutes dernières recherches, il nous a été donné de découvrir dans la récente réforme belge des idées intéressantes, que nous résumons ci-après :

Le 24 août 1934, ont paru au *Journal officiel belge* les arrêté-lois portant extension du crédit, protection de l'épargne et réorganisation de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (S. N. C. I.).

Nous laisserons de côté les dispositions concernant les allègements fiscaux (abaissement de la taxe mobilière de 16 p. 100 à 10 p. 100, etc.) et l'allègement des charges de crédit (subrogation des créances et diminution du taux de l'intérêt par voie d'autorité, 4,25 p. 100), qui ne sont pas du domaine de notre étude.

Par les arrêté-lois du 24 août 1934, la Belgique a modifié complètement son système bancaire. Désormais, il y aura une séparation radicale entre les banques d'affaires et les banques de dépôts constituées suivant le modèle anglais.

Cette réforme présente deux idées principales :

1° Séparation de l'activité industrielle de l'activité bancaire;

2° Protection de l'épargne en assurant aux clients et

actionnaires des banques des garanties de bonne gestion.

Le gouvernement belge s'efforce de protéger l'Epargne par la réforme bancaire proprement dite. Il sera défendu à partir du 1^{er} janvier 1936 aux banques de dépôts de prendre des participations quelconques (en particulier actions ou obligations) de sociétés ou entreprises industrielles, agricoles ou commerciales.

Les banques « mixtes » (dépôts et affaires) seront obligées de disparaître ou de faire les scissions juridiques nécessaires.

Les banques « pures » de dépôts devront employer leurs disponibilités à l'achat des fonds d'Etat et valeurs assimilées (ou seulement, pour une faible part, les titres d'autres banques).

Ces banques ne pourront pratiquer que des opérations bancaires ordinaires, à savoir : dépôts, escompte du papier commercial, émissions.

La loi les oblige à publier tous les mois au *Journal officiel* leur bilan sur un modèle déterminé par le gouvernement (1).

En dernier lieu, elles devront avoir un capital de plus de 10 millions de francs entièrement versés. Les actions à voix multiples seront supprimées.

La S. N. C. I., organisme émanant de l'Etat (le gouverneur et le vice-gouverneur sont nommés par le roi), est autorisée à accepter « la cession de prêts qui ont été consentis par des Sociétés en vue d'opérations industrielles, commerciales ou agricoles et qui ont pris, en fait, en raison de la crise, le caractère d'avance à long terme » (art. 1^{er} des arrêté-lois du 24 août 1934).

(1) Sur la réglementation des bilans en France, voir Débats, Sénat, J. O., 18 mai 1934, p. 833. Discussion de la proposition de loi tendant à modifier et à compléter la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés.

« En contre-partie de la cession des titres constatant, la S. N. C. I. remettra aux créanciers cédants, qui restent toujours responsables de la bonne fin de l'opération, des obligations garanties par l'Etat et productives d'un intérêt de 3 p. 100 l'an. »

Telles sont les grandes lignes de la réforme bancaire belge. Nous tenons à signaler qu'en Italie une réforme analogue a été adoptée antérieurement, et que la S. N. C. I. présente des analogies avec l'I. R. I. italien (Institut de Reconstruction industrielle).

ITALIE

Tout le système bancaire italien est dominé par les grands principes du fascisme. En théorie, les établissements de crédit sont libres, mais on ne peut nier l'influence considérable du gouvernement dans toutes les affaires commerciales, financières ou industrielles.

Le dernier discours du Duce devant la première assemblée des 22 corporations, tenue à Rome le 10 novembre 1934, en témoigne : « ... Etant reconnu que la crise est due au système actuel, il faut aller courageusement vers l'orientation d'un nouveau système : le nôtre, qui tend à une économie disciplinée et harmonisée. »

En d'autres termes, il s'agit d'Economie dirigée.

La crise, particulièrement en 1931, fut pour les banques de la Péninsule l'origine de difficultés insurmontables, aggravées encore par la politique de déflation de la Banque d'Italie.

L'Etat dut donc intervenir et créer, il y a trois ans, un organisme de liquidation placé sous les auspices du gouvernement et avec le concours des trois plus grandes ban-

ques (Banca commerciale italiana, Credita italiano, Banca di Roma). Ce Comité eut pour mission l'assainissement du système bancaire italien.

Poursuivant sa politique de réorganisation immobilière, industrielle et commerciale, l'Etat créa des organismes officiels pour contrôler ces diverses activités. Ce furent l'Institut mobilier italien (I. M. I. : Istituto Mobiliare Italiano) et l'Institut de Reconstruction industrielle (I. R. I. : Istituto per la Ricostruzione Industriale).

L'I. M. I. est un organisme émanant de l'Etat et créé par le décret-loi du 13 novembre 1931, n° 1398⁽²⁾.

Il a une personnalité juridique et une gestion autonome; son capital doit être supérieur à 500 millions de liras. Son but est d'avancer des prêts contre garantie de valeurs mobilières aux entreprises privées et de nationalité italienne, ou de prendre des participations dans les mêmes entreprises. Les prêts ne peuvent excéder la durée de dix ans.

Le Conseil d'administration est composé de quinze membres, dont six désignés par le gouvernement (notamment le président et les vice-présidents); les neuf autres sont élus par les banques participant à la souscription du capital.

L'Etat garantit un bénéfice net de 5 p. 100. Les obligations émises par l'Institut sont au porteur ou nominatives, et exemptées des taxes et impôts présents ou futurs. Le gouvernement s'est servi de l'I. M. I. pour financer les entreprises privées, malgré les tribulations des banques.

(2) Décr. minist. 4 déc. 1931, Approbation du statut de l'I. M. I., L. 15 déc. 1932, n° 1581, conversion en loi du décret-loi du 13 nov. 1931, n° 1398, concernant la constitution de l'I. M. I. Le bilan : 1^{er} avril 1933-31 mars 1934, s'est fermé avec un bénéfice de 11.719.116 liras 90.

L'I. R. I. est régi par le décret-loi du 23 janvier 1933, n° 5, et le décret ministériel du 19 juin 1934, XII.

Son but est double : soutenir les affaires viables et liquider les entreprises condamnées.

D'une part, l'I. R. I. cherche à libérer les placements industriels des banques de crédit (ces crédits furent « gelés » à la suite de la crise mondiale). D'autre part, il fallait pourvoir au financement des industries que les banques ne pouvaient plus soutenir et diriger, en outre l'épargne, vers des industries dignes d'être soutenues.

Aussi l'I. R. I. est-il divisé en deux sections complètement distinctes :

1° *La Sezione Smobilizzi Industriali* administre et liquide les affaires en déconfiture;

2° *La Sezione finanziamenti industriali* a pour rôle le perfectionnement technique et la réorganisation économique et financière des affaires italiennes.

A la première section, ont été transférés tout l'actif et les participations de l'ancien Institut de liquidation. Elle administre cet actif, ces participations et leur liquidation.

La section *Finanziamenti industriali* a été constituée avec un rapport de 100 millions de liras; elle émet des obligations d'une durée de quinze ans, garanties par l'Etat. Elle avance des prêts sur garanties valables et dans le seul but du perfectionnement technique et de la réorganisation financière et économique des entreprises industrielles. Elle suppose donc la mainmise de la section sur les entreprises privées.

L'idéal de l'I. R. I. est de mettre peu à peu les organismes industriels en mesure de reprendre leur activité, de telle sorte que leurs propres intérêts s'accordent avec celui de la nation. L'Etat met à la disposition des banques des

sommes considérables pour dégeler les crédits et prévoit la séparation des banques d'affaires et des banques commerciales.

Les banques ont dû céder toutes leurs participations industrielles à des organismes émanant de l'Etat (I. R. I.) et se contentent d'effectuer des opérations commerciales à court terme (mise en circulation du papier proprement commercial par les opérations d'escompte, d'encaissement ou de change) (3).

En théorie, les banques sont libres d'adhérer à l'I. R. I. En fait, elles sont obligées de renoncer à des participations industrielles et aux crédits à long terme; car elles ne pourront concurrencer l'Institut, qui, disposant des sommes considérables de la Caisse d'épargne, peut faire du crédit à bon marché.

SUEDE

Dernièrement, la Suède a suivi la même voie, et son parlement a voté une loi interdisant aux banques les opérations de crédit à long et moyen terme. Seules les opérations de crédit à court terme restent dans les attributions des banques.

Il a été créé un Institut de crédit à long terme au capital de 8 millions de couronnes. L'Etat s'est assuré le contrôle de cette banque en souscrivant 6 millions; le reste a été souscrit par les banques. L'Institut est doté par l'Etat d'un fond de garantie initial de 12 millions de couronnes, constitué en obligations d'Etat 4 p. 100. Cet Institut a le monopole des avances à moyen et à long terme.

(3) Décision de l'Assemblée générale du 31 mars 1934 des actionnaires des trois principales banques : Banca commerciale italiana, Credita italiano, Banca di Roma.

L'idée essentielle et commune aux réformes bancaires des trois pays : Belgique, Italie, Suède, semble résider dans la séparation rigoureuse des banques en établissements de crédit à court terme ou de crédit à long et moyen terme.

Au cours de notre étude, nous avons eu déjà l'occasion de présenter des remarques sur ces systèmes, dont la rigidité nous a paru présenter de graves inconvénients.

Nous rappelons simplement les difficultés qui s'élèvent lorsqu'on essaye de faire une distinction précise entre le crédit à court et à moyen terme, entre le crédit à moyen et à long terme, et parfois même entre le crédit à court et à long terme.

Toutefois, on ne saurait nier à priori le caractère intéressant de la réforme bancaire belge, dont il convient de suivre attentivement les résultats.
